

Numéro du rôle : 6124
Arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016

ARRET

En cause : le recours en annulation partielle du « Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale », tel qu'il a été modifié par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014, introduit par la société de droit allemand « European Air Transport Leipzig GmbH ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 décembre 2014 et parvenue au greffe le 22 décembre 2014, la société de droit allemand « European Air Transport Leipzig GmbH », assistée et représentée par Me P. Malherbe, Me F. Judo et Me T. Leidgens, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 2, 4, 10°, 14, § 4, 15, § 1er, 2°, 20, 24, 27, 28, 31, 37, 42, 45, alinéa 3, 49 et 53 du « Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale », tel qu'il a été modifié par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 (publiée au *Moniteur belge* du 18 juin 2014).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me F. Tulkens et Me E. Wagnon, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 3 novembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 25 novembre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 25 novembre 2015.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. La partie requérante est une société de droit allemand disposant d'une succursale belge. Elle expose qu'elle fait régulièrement l'objet des poursuites et sanctions administratives prévues par l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement.

A.1.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne conteste pas l'intérêt à agir de la partie requérante.

*Quant au fond**En ce qui concerne le premier moyen*

A.2.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par l'article 15, § 1er, 2°, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale institué par l'ordonnance 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 » (ci-après : le Code de l'inspection), des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, § 3, de la Convention européenne des droits de l'homme. La partie requérante demande l'annulation, dans cette disposition, des mots « le cas échéant ». Elle fait valoir que l'on ne peut exclure que la disposition attaquée soit interprétée comme ôtant à l'autorité poursuivante l'obligation absolue de mentionner les conditions atmosphériques dans lesquelles les infractions de bruit d'avion ont été enregistrées. Elle estime que cette mention est essentielle à l'exercice des droits de la défense.

A.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que la lecture que fait la partie requérante de l'article 15, § 1er, 2°, est erronée. Il expose que cette disposition régit le contenu de tout rapport de mesures de pollution, sur la base desquelles sont constatées des infractions environnementales de natures diverses, les agents chargés de la surveillance étant amenés à procéder à des mesures de vibrations, de champs électromagnétiques, de lumière, de prélèvements d'OGM, etc. Il indique que l'expression « le cas échéant » doit se comprendre au regard de cette diversité de mesures visées par la disposition attaquée, la mention des conditions atmosphériques étant requise pour certaines mesures de pollution alors qu'elle n'est pas pertinente pour d'autres. Il en déduit que la disposition attaquée n'a pas pour effet de faire de la mention des conditions atmosphériques une mention facultative lors de la mesure du bruit généré par les avions. Il ajoute que cette interprétation est confirmée par l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit, qui exige que le rapport de mesures comporte l'indication des conditions atmosphériques au moment des mesures et qui demeure applicable.

A.2.3. La partie requérante considère que l'interprétation donnée aux mots « le cas échéant » par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne ressort ni du texte de la disposition attaquée, ni des travaux préparatoires, ni du sens usuel à donner à ces termes. Elle ajoute que l'argument que tire le Gouvernement de l'arrêté du 21 novembre 2002 ne convainc pas, car la légalité d'une loi ne saurait être assurée par ses règlements d'exécution, et qu'en outre, la disposition attaquée pourrait être interprétée comme ayant implicitement abrogé l'article 12 de l'arrêté précité.

A.2.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale convient de ce que la légalité d'une ordonnance ne peut être appréciée au regard d'un règlement d'exécution, mais estime que ceci ne contredit pas le constat suivant lequel le règlement en question assure une correcte application de l'ordonnance.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.3.1. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par les articles 20 et 31, § 2, du Code de l'inspection, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle fait valoir que l'article 31, § 2, du Code de l'inspection instaure une présomption de culpabilité qui renverse la charge de la preuve, ce qui entraîne une violation du droit à la présomption d'innocence et une violation des droits de la défense. Elle ajoute que ces violations sont disproportionnées dès lors que la commission même des faits incriminés par l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 25 mars 1999 dépend d'impondérables.

A.3.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose que puisque le droit pénal de l'environnement sanctionne la violation de normes très précises qui s'adressent, pour la plupart, à des professionnels, le législateur régional bruxellois a pu considérer que le fait de commettre un acte ou une omission en violation de ces normes permettait de présumer une négligence dans le chef de l'auteur. Il souligne que la présomption de négligence en question est réfragable et renvoie à l'arrêt n° 27/2000.

Il ajoute que la situation des compagnies aériennes poursuivies du chef d'infraction à l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain n'est, en réalité, pas modifiée par l'ordonnance attaquée. Il indique que, préalablement à l'entrée en vigueur des dispositions attaquées, la législation bruxelloise ne contenait pas de précision quant à l'élément moral de l'infraction visée par l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, mais que cela ne signifiait pas qu'aucun élément moral n'était requis. Il indique que c'est dans un souci de clarté et de sécurité juridique qu'il a été fait choix de désormais préciser l'élément moral requis, à savoir la négligence, et que la précision selon laquelle la négligence est établie par la commission même des faits incriminés est motivée par les spécificités du droit environnemental.

A.3.3. La partie requérante fait valoir qu'avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, la charge de la preuve de l'élément moral reposait sur l'autorité poursuivante, mais elle était allégée en tant que le juge pouvait, mais ne devait pas, déduire l'existence d'une négligence de la matérialité des faits, alors qu'actuellement, le juge doit déduire la négligence de la matérialité des faits, ce qui constitue un renversement de la charge de la preuve.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.4.1. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation, par l'article 31 du Code de l'inspection, des articles 12 et 14 de la Constitution, de l'article 7, § 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme et du principe de légalité et de prévisibilité de la loi pénale. Elle fait grief au législateur régional bruxellois d'avoir établi une infraction dont l'élément moral est imprévisible, dans la mesure où l'article 31, § 2, du Code de l'inspection prévoit que la négligence suffit pour que le comportement décrit par l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain soit répréhensible et que la négligence est établie par la commission même des faits incriminés, alors que l'infraction définie par cet article 20 est imprévisible. Elle expose que les normes de bruit fixées par 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 sont des normes d'immission, correspondant au bruit perçu au sol lors du passage d'un avion, que la mesure de ce bruit dépend par définition de paramètres indépendants de la volonté des compagnies et que le dépassement de ces normes est donc par définition imprévisible. Elle ajoute que la réalisation de l'infraction dépend également de variables qui échappent au contrôle des compagnies aériennes, et en premier lieu des instructions contraignantes des autorités fédérales quant à la route à suivre et des conditions atmosphériques.

A.4.2. A titre principal, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que le moyen est irrecevable en ce que les critiques qu'il contient sont dirigées exclusivement contre l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997. Il indique que l'ordonnance attaquée a précisé l'élément moral de l'infraction et modifié la peine, mais qu'elle n'a pas modifié l'élément matériel de l'infraction contenu au 4° de l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, lequel n'a subi aucune modification législative et n'a pas non plus été soumis à un nouveau vote au Parlement.

A.4.3. La partie requérante fait valoir que ses critiques portent sur les modifications substantielles apportées par l'ordonnance du 8 mai 2014 attaquée aux dispositions antérieures, puisqu'elles concernent l'élément moral des infractions et non exclusivement leur élément matériel.

A.4.4. A titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale renvoie à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, qui considère que la définition du fait visé à l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 « respecte le principe de la légalité des délits et des peines ». Il ajoute que les compagnies aériennes connaissent les paramètres pouvant influencer l'immission sonore perçue au sol et peuvent régler leur comportement en fonction de ceux-ci, de sorte que la commission des infractions aux normes de bruit n'échappe pas à leur maîtrise. Il considère en outre que les conditions météorologiques sont connues avant le décollage et que les pilotes sont en mesure d'y adapter leur conduite et indique par ailleurs que diverses analyses réalisées par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement démontrent que ces conditions n'ont pas d'influence défavorable significative sur le niveau de bruit mesuré au sol. Il conteste l'affirmation selon laquelle les instructions des autorités de contrôle seraient la cause des violations des normes de bruit.

A.4.5. La partie requérante fait valoir qu'elle a maintes fois demandé au Conseil d'Etat qu'il interroge la Cour au sujet de l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, sans succès. Elle considère qu'en jugeant que cette disposition respecte le principe de la légalité des délits et des peines, le Conseil d'Etat a usurpé la compétence de la Cour. Elle ajoute que, par ailleurs, le Conseil d'Etat ne s'est jamais prononcé sur le caractère imprévisible de l'infraction concernée. Elle conteste l'affirmation selon laquelle les pilotes pourraient adapter leur comportement puisque tous les avions survolant Bruxelles sont en pilotage automatique, afin d'optimiser le respect des instructions contraignantes des autorités fédérales concernant les routes à suivre, et considère que s'il est possible de survoler la Région sans commettre d'infraction, c'est une question de chance.

A.4.6. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répond que l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement a pu établir que, sur les 50 premières compagnies qui atterrissent ou décollent à l'aéroport de Bruxelles-National, 17 n'ont fait l'objet, sur les cinq dernières années, d'aucun procès-verbal, 16 ont moins de 0,1 % de leurs vols qui ont fait l'objet d'un procès-verbal, 11 ont moins de 1 % de leurs vols qui ont fait l'objet d'un procès-verbal et 6 compagnies ont plus de 1 % de leurs vols qui ont fait l'objet d'un procès-verbal. Il estime qu'il n'est, au vu de ces chiffres, pas possible de parler de chance ou d'infraction imprévisible.

En ce qui concerne le quatrième moyen

A.5.1. La partie requérante prend un quatrième moyen de la violation, par les articles 31 et 45, alinéa 3, du Code de l'inspection, des articles 12 et 14 de la Constitution, de l'article 7, § 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du principe de la prévisibilité des peines. Elle fait grief au législateur régional bruxellois d'avoir modifié les sanctions pénales et administratives encourues par celui qui se rend coupable de l'infraction définie par l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et l'article 31 du Code de l'inspection sans avoir remédié à l'imprévisibilité des peines encourues. Elle estime que la fourchette de l'amende pénale, entre 50 et 100 000 euros, est trop large pour que l'amende puisse être considérée comme « prévisible », d'autant plus que les dispositions attaquées ne donnent aucun élément de nature à déterminer comment le taux de l'amende doit être fixé à l'intérieur de la fourchette. Elle considère qu'il en va de même de la fourchette de l'amende administrative, comprise entre 50 et 62 500 euros.

A.5.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose qu'avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance attaquée, l'ordonnance du 25 mars 1999 ne précisait pas elle-même les sanctions pénales encourues en cas de violation des législations visées à l'article 2 de celle-ci, les incriminations et les peines étant définies dans chacune de ces législations. Il explique que le législateur ordonnanciel a décidé d'uniformiser les sanctions pénales applicables aux infractions environnementales, à l'instar de ce qui avait été fait par les Régions wallonne et flamande, et de leur conférer un caractère effectif, dissuasif et proportionné, comme l'impose la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Il indique que les sanctions et fourchettes retenues par le législateur régional bruxellois permettent au tribunal de fixer la peine après avoir déterminé la gravité de l'infraction environnementale, compte tenu des éléments de la cause. Il ajoute que les sanctions prévues par la disposition attaquée sont liées à la violation de normes environnementales très précises et commises, la plupart du temps, par des professionnels, et qu'après plusieurs mises en demeure et avertissements, ces personnes sont en mesure d'apprécier la gravité des actes qu'elles posent ou des omissions dont elles se rendent coupables et d'en estimer l'impact sur l'environnement et qu'elles sont donc en mesure d'évaluer, à un degré raisonnable, les sanctions qu'elles encouruent en cas d'infraction. Il estime en conséquence que ni la fourchette des sanctions pénales ni celle des amendes administratives ne violent le principe de la légalité des peines. Il ajoute que les amendes administratives sont déterminées par l'administration sur la base d'une formule mathématique connue des compagnies aériennes.

A.5.3. La partie requérante considère que la fourchette des peines est si large qu'il est laissé au juge un pouvoir d'appréciation manifestement déraisonnable. Elle estime qu'il en va de même de la fourchette dans laquelle l'autorité administrative doit déterminer le montant de l'amende administrative. Elle en conclut qu'il n'est pas possible pour les compagnies aériennes de prévoir, au moment où elles adoptent un comportement, la peine éventuellement encourue. Quant à l'application par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement d'une formule connue des compagnies, elle considère que c'est la loi qui doit satisfaire à l'exigence de légalité

et de prévisibilité des peines, que l'Institut pourrait la modifier et qu'en outre, le Collège d'environnement ne s'estime pas tenu par le barème ainsi établi.

A.5.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale renvoie aux arrêts n^{os} 13/2015 et 41/2015, dans lesquels étaient en cause des amendes comprises dans des fourchettes plus larges que celles qui sont attaquées.

En ce qui concerne le cinquième moyen

A.6.1. La partie requérante prend un cinquième moyen de la violation, par les articles 31 et 45, alinéa 3, du Code de l'inspection, lus à la lumière de l'article 2 du même Code, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de proportionnalité des peines consacré notamment par l'article 49, § 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle fait grief aux dispositions attaquées d'instaurer un régime de peine unique, sans rapport de proportionnalité avec la gravité des infractions qu'elles sanctionnent et sans donner aucun élément de nature à déterminer comment le taux de l'amende doit être fixé à l'intérieur des fourchettes de peines qui sont, d'après elle, excessivement larges.

A.6.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que les sanctions et fourchettes prévues par les dispositions attaquées ont été pensées eu égard aux spécificités du droit pénal environnemental et que ces dispositions ont précisément pour objet de permettre au juge ou à l'autorité administrative d'infliger la sanction la plus adéquate au regard des faits, de la gravité de l'infraction et de ses conséquences sur l'environnement. Il ajoute que le juge ou l'autorité administrative doivent motiver, dans chaque cas d'espèce, la sanction retenue et son degré.

A.6.3. La partie requérante fait valoir que justifier le régime de la peine unique par le fait qu'il est difficile de prévoir *a priori* les dommages causés par une infraction en matière d'environnement ne convainc pas dès lors que la fourchette est excessivement large et qu'elle s'applique à des infractions diverses de gravité manifestement distincte. Elle ajoute qu'il n'est pas justifié, par exemple, de ne pas distinguer le taux de la peine selon que l'infraction est commise volontairement ou pas.

A.6.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale renvoie aux arrêts n^{os} 13/2015 et 41/2015, dans lesquels étaient en cause des amendes comprises dans des fourchettes plus larges que celles qui sont attaquées.

En ce qui concerne le sixième moyen

A.7.1. La partie requérante prend un sixième moyen de la violation, par l'article 49 du Code de l'inspection, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 13 et 16 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle fait grief à cette disposition de priver les personnes faisant l'objet d'une procédure d'amende administrative alternative de leur droit à un recours de pleine juridiction en n'organisant qu'un recours au Conseil d'Etat contre les décisions du Collège d'environnement. Elle ajoute qu'il convient à cet égard de prendre en considération la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme postérieure à l'arrêt n^o 44/2011 de la Cour ainsi que la manière dont le Conseil d'Etat exerce *in concreto* ses compétences en la matière depuis ce même arrêt. Elle renvoie également aux arrêts n^{os} 112/2013 et 88/2014 de la Cour. Elle fait valoir que le Conseil d'Etat n'exerce pas un contrôle de pleine juridiction à l'égard des décisions administratives infligeant une sanction administrative et qu'il n'exerce pas non plus un pouvoir de réformation puisqu'il ne dispose pas du pouvoir de renvoyer la cause devant un organe de pleine juridiction, indépendant et impartial, ce que le Collège d'environnement n'est manifestement pas.

A.7.2. A titre principal, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère que le moyen est irrecevable dans la mesure où l'ordonnance attaquée ne modifie pas les voies de recours ouvertes contre les décisions rendues par le Collège d'environnement qui peuvent, comme par le passé, faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

A.7.3. La partie requérante fait valoir que ses critiques portent sur les modifications substantielles apportées par l'ordonnance du 8 mai 2014 attaquée.

A.7.4. A titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir qu'aux termes d'une jurisprudence constante, la Cour considère que le Conseil d'Etat exerce un pouvoir de pleine juridiction au sens des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il cite à cet égard, notamment, l'arrêt n° 44/2011.

A.7.5. La partie requérante répète qu'il y a lieu de constater qu'à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et compte tenu de la manière dont le Conseil d'Etat exerce son contrôle, le recours en annulation devant le Conseil d'Etat n'est pas un recours de pleine juridiction tel que requis par les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne le septième moyen

A.8.1. La partie requérante prend un septième moyen de la violation, par les articles 42 et 49 du Code de l'inspection, rapprochés de l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, des articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution. Elle fait grief aux dispositions attaquées de priver les personnes faisant l'objet de la procédure d'amende administrative alternative du droit d'invoquer tous moyens de défense jusqu'à la clôture des débats. Elle expose que la source de la discrimination qu'elle dénonce se trouve bien dans les dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999, en ce qu'elles organisent une procédure d'amende administrative sans prévoir que les personnes déclarées coupables par l'autorité administrative disposent d'un recours extraordinaire garantissant le droit de faire valoir de nouveaux moyens jusqu'à la clôture des débats.

A.8.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle que les décisions du Collège d'environnement sur les amendes administratives alternatives peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, recours qui satisfait pleinement aux exigences des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour le surplus, il considère que la violation alléguée par la partie requérante ne découle aucunement des dispositions attaquées, mais bien des règles de procédure applicables au Conseil d'Etat et de la jurisprudence développée par ce dernier, de sorte que le moyen est irrecevable.

A.8.3. La partie requérante estime que la source de la discrimination qu'elle dénonce ne se trouve pas dans l'arrêté du Régent organisant la procédure devant le Conseil d'Etat ou dans la jurisprudence de celui-ci mais bien dans l'article 49 du Code de l'inspection, dans la mesure où, en repensant le système de recours contre les décisions infligeant une amende administrative dans le décret attaqué, le législateur régional bruxellois n'a pas expressément prévu un autre recours contre les décisions du Collège d'environnement que le recours en annulation au Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le huitième moyen

A.9.1. La partie requérante prend un huitième moyen de la violation, par l'article 45 du Code de l'inspection, lu à la lumière de son article 42, des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle fait grief à cette disposition de priver les personnes faisant l'objet de la procédure d'amende administrative alternative qu'elle organise de la possibilité de demander la suspension ou le sursis à l'exécution de la peine. Elle cite à cet égard les arrêts n°s 105/2004, 44/2011 et 134/2012 de la Cour.

A.9.2. A titre principal, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que le moyen est irrecevable parce que les articles 35 et 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999, devenus les dispositions attaquées, n'ont pas été modifiés concernant l'absence de possibilité, pour l'autorité administrative, d'ordonner des mesures équivalentes à celles prévues par la loi du 29 juin 1964 lors de l'infliction d'amendes administratives alternatives et que lors de l'adoption de l'ordonnance attaquée, le législateur régional n'a aucunement manifesté son intention de légiférer sur cette question.

A.9.3. La partie requérante fait valoir qu'un recours en annulation peut avoir pour objet l'article 45 attaqué, qui modifie l'article 38bis de l'ordonnance du 25 mars 1999 dans la mesure où la modification apportée ne remédie pas à la discrimination dénoncée.

A.9.4. A titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que le fait que le législateur régional, qui jouit à cet égard d'un important pouvoir d'appréciation, ait décidé de ne pas prévoir la possibilité, pour les autorités administratives, d'ordonner une suspension ou un sursis pour les amendes administratives alternatives est justifié par le fait que ces mesures ont été conçues comme des mesures étroitement liées aux sanctions pénales prononcées par les cours et tribunaux. Il ajoute que ceci n'a pas de conséquences disproportionnées pour ceux qui se voient infliger une amende administrative, dès lors que d'autres mesures permettent à l'autorité administrative d'individualiser les amendes.

A.9.5. La partie requérante considère que la différence de traitement entre la personne qui fait l'objet d'une amende administrative et la personne qui est poursuivie pénalement pour les mêmes faits est d'autant moins justifiable qu'elle aboutit à traiter plus favorablement la personne dont le manquement est plus grave puisque le procureur du Roi a estimé qu'elle devait faire l'objet de sanctions pénales.

En ce qui concerne le neuvième moyen

A.10.1. La partie requérante prend un neuvième moyen de la violation, par l'article 49 du Code de l'inspection, rapproché de l'article 45, alinéa 1er, du même Code, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, § 3, de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle fait grief à la disposition attaquée de maintenir le mécanisme de la décision tacite du Collège d'environnement, mécanisme qui ne garantit pas que l'amende administrative fasse l'objet d'une décision motivée après avoir permis à l'intéressé d'exprimer ses moyens parce que ce mécanisme n'impose pas à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement de vérifier que la personne qu'il entend poursuivre par la voie administrative a bien reçu son invitation à présenter ses moyens de défense.

A.10.2. A titre principal, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que le moyen est irrecevable dès lors que l'ordonnance attaquée n'a pas modifié le système de la confirmation tacite des décisions de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement en matière d'amendes administratives.

A.10.3. La partie requérante fait valoir qu'à l'occasion des travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée, le législateur régional bruxellois s'est interrogé sur le bien-fondé du système de confirmation tacite des décisions de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement prévu par l'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, remplacé et modifié par la disposition attaquée.

A.10.4. A titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle que les justiciables ont la possibilité de présenter leurs moyens de défense à divers moments au cours de la procédure d'amende administrative alternative et que celle-ci ne peut être imposée qu'après que le contrevenant a été mis en mesure de faire valoir ses moyens de défense. Pour le surplus, il considère qu'il n'y a pas lieu pour la Cour de s'interroger sur la façon dont l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement applique, en pratique, l'article 45, § 1er, du Code de l'inspection. Enfin, il fait valoir que les décisions peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat et que celui-ci est en mesure de sanctionner une violation des droits de la défense s'il apparaissait, dans un cas spécifique, que la personne destinataire d'une décision infligeant une amende administrative n'a pas été en mesure d'exposer ses moyens de défense à l'autorité.

En ce qui concerne le dixième moyen

A.11.1. La partie requérante prend un dixième moyen de la violation, par l'article 53, dernier alinéa, du Code de l'inspection, des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle reproche à la disposition attaquée de priver les personnes faisant l'objet d'une procédure administrative du bénéfice de la prescription des infractions qui leur sont reprochées une fois qu'une décision d'infliger une amende administrative alternative a été adoptée dans le délai de prescription par l'autorité compétente en dernier ressort, alors que les règles de prescription pénale ne connaissent pas cette limitation.

A.11.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que le raisonnement de la partie requérante ne tient pas compte de la différence existant entre le Conseil d'Etat et le juge pénal. Il expose que dans le cadre de la procédure administrative, la décision d'infliger une amende est adoptée par l'autorité administrative et que la légalité de cette décision peut ensuite être contestée devant la juridiction administrative, alors qu'au pénal, il y a « un continuum entre la procédure pénale [qui débute par] un procès-verbal [et se poursuit] jusqu'à la prononciation de la peine par le juge pénal ». Il souligne que la disposition attaquée aboutit à ce que tant en matière pénale qu'en matière d'amendes administratives, les sanctions doivent être prononcées dans un délai de 5 ans à dater de la commission de l'infraction, de sorte que la discrimination alléguée est inexistante.

A.11.3. La partie requérante estime que la distinction à laquelle procède le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est purement artificielle et qu'elle ne justifie en rien la différence de traitement qu'elle dénonce. Elle ajoute qu'il aurait été parfaitement possible de prévoir une prescription administrative. Elle soutient que le législateur régional bruxellois a, en réalité, « voulu éviter la prescription des infractions sanctionnées d'une amende administrative alternative faisant l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat où l'auditorat, en sous-effectif, n'est parfois en mesure de rendre son rapport » qu'après dix ans au cours desquels aucun acte interruptif de la prescription n'intervient. Elle estime qu'un tel objectif n'est pas légitime.

En ce qui concerne le onzième moyen

A.12.1. La partie requérante prend un onzième moyen de la violation, par les articles 4, 10°, 20, 24, 27, 28 et 31, § 1er, 2°, du Code de l'inspection, des articles 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7, § 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle fait grief au législateur ordonnancier d'avoir prévu que l'application des dispositions attaquées suppose l'existence d'une « menace imminente », notion qui n'est pas définie de manière claire et précise.

A.12.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose que la notion de « menace imminente » est la reproduction de la même notion contenue dans la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Il indique que ni les activités de la partie requérante, ni les pollutions de l'air ou par le bruit qui y sont liées ne sont visées par cette réglementation européenne et en conclut que le moyen repose sur une lecture erronée du champ d'application matériel et personnel des dispositions attaquées.

A.12.3. La partie requérante relève que les dispositions visées par le moyen pourraient trouver à s'appliquer à ses activités en cas d'accident aérien ou encore dans la mesure où elles visent le transport de marchandises dangereuses ou polluantes.

A.12.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève que la partie requérante ne démontre pas qu'elle effectue des transports de marchandises dangereuses ou polluantes.

En ce qui concerne le douzième moyen

A.13.1. La partie requérante prend un douzième moyen de la violation, par l'article 31 du Code de l'inspection, rattaché à l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mars 2002, relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté. Elle fait valoir que la Cour doit, en vertu de l'arrêt de la Cour de justice du 8 septembre 2011 (affaire C-120/10), vérifier si en raison des contextes économique, technique et juridique pertinents, la réglementation bruxelloise peut avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès à l'aéroport. Elle estime que tel est bien le cas dès lors que le dépassement des normes de bruit d'immission, qui contiennent une marge d'impondérables, constitue un délit, la seule manière pour les compagnies aériennes de s'assurer qu'elles ne commettront pas de délit consistant à renoncer à voler au départ ou vers l'aéroport de Bruxelles-National. Elle ajoute que d'un point de vue technique également, il n'existe pas

de comportement type permettant de s'assurer du plein respect des normes de bruit bruxelloises, de sorte que la seule manière de ne jamais connaître d'infractions est de déplacer ses activités ailleurs.

A.13.2. A titre principal, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère que le moyen est irrecevable, parce que les critiques de la partie requérante ne visent pas la disposition attaquée, mais uniquement l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et l'arrêté du 27 mai 1999, soit la réglementation bruxelloise sur le bruit généré par le trafic aérien.

A.13.3. La partie requérante estime que le fait infractionnel ne peut être définitif que par la lecture combinée de la disposition qu'elle attaque avec les dispositions visées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle ajoute qu'en instaurant une présomption de négligence dans le chef de celui qui dépasse les normes de bruit fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, la disposition attaquée rend plus strict le contexte juridique qu'il y a lieu de considérer pour déterminer si la réglementation bruxelloise peut avoir les mêmes effets qu'une restriction d'exploitation au sens de l'article 2 de la directive 2002/30/CE.

A.13.4. A titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que la Cour de justice de l'Union européenne s'est déjà prononcée, dans son arrêt du 8 septembre 2011, sur la conformité de l'arrêté du 27 mai 1999 à la directive 2002/30/CE et qu'à la suite de cet arrêt, le Conseil d'Etat, dans son arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, confirmé par d'autres arrêts ultérieurs, a jugé que cet arrêté n'avait pas les mêmes effets qu'une interdiction d'accès à l'aéroport de Bruxelles-National. Il produit des études qui montrent que la grande majorité des compagnies aériennes décollent de l'aéroport et atterrissent sans enfreindre les normes de bruit et que la partie requérante elle-même voit le pourcentage de ses vols sanctionnés diminuer d'année en année. Il en conclut qu'il est manifestement erroné de soutenir que la réglementation bruxelloise aurait un effet à ce point restrictif qu'elle empêcherait une entreprise de transport aérien d'exercer ses activités à l'aéroport de Bruxelles-National ou qu'elle compromettrait la poursuite ou la viabilité de ces activités.

A.13.5. La partie requérante estime qu'il revient à la Cour de vérifier si, en raison des contextes économique, technique et juridique pertinents, la réglementation bruxelloise en cause peut avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès à l'aéroport. Elle considère que la jurisprudence du Conseil d'Etat ne lie pas la Cour, qu'elle ne peut par ailleurs pas être suivie et rappelle que l'article 31 attaqué, qui modifie le contexte juridique à examiner, n'était pas entré en vigueur au moment où le Conseil d'Etat s'est prononcé. Elle note que l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement n'a jamais apporté la preuve que certaines compagnies n'auraient jamais dépassé les normes de bruit bruxelloises et sollicite de la Cour qu'elle demande à l'Institut de fournir cette preuve. Elle ajoute qu'en tout état de cause, « le fait qu'une majorité de vols ne seraient pas pris en infraction ne prouve pas qu'une compagnie aérienne pourrait se prémunir du risque de dépasser les normes de bruit » autrement qu'en cessant ses activités. Elle fait valoir que les compagnies ne peuvent pas ne pas survoler la Région de Bruxelles-Capitale puisqu'elles sont soumises aux instructions contraignantes de l'Etat fédéral sur ce point, qu'il est établi que l'utilisation des avions les moins bruyants du marché ne permet pas aux compagnies de se prémunir du risque de commettre des infractions et qu'il est établi que tous les avions sont en pilotage automatique au-dessus de la Région, de sorte que la manière dont l'avion est piloté n'a aucune incidence sur la commission d'infractions.

En ce qui concerne le treizième moyen

A.14.1. La partie requérante prend un treizième moyen de la violation, par l'article 14, § 4, de Code de l'inspection, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6, §§ 1er à 3, de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle fait grief à la disposition attaquée de supprimer la présence obligatoire de la personne à charge de laquelle le résultat de la mesure effectuée peut être retenu ou d'un témoin, ce qui restreint le caractère contradictoire de la prise de la mesure.

A.14.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que les mesures de bruit générées par le trafic aérien sont réalisées en continu sur neuf stations de mesure réparties sur le territoire de la Région, que ces mesures portent sur des bruits dont la source n'est pas statique et appellent en conséquence des analyses ultérieures et des comparaisons avec des données fournies par des tiers afin d'identifier la source du bruit et les personnes qui en sont responsables, de sorte qu'il n'est pas possible d'inviter les personnes à la charge desquelles les données pourront être retenues à assister aux mesures de bruit. Il précise que c'est donc parce que

l'exigence de la présence obligatoire des personnes concernées était manifestement inadaptée aux réalités du terrain qu'elle a été revue lors de l'adoption de l'ordonnance attaquée. Il ajoute que cette suppression n'entraîne pas de recul par rapport à la situation antérieure dès lors qu'il était fait quasiment systématiquement usage de la possibilité d'exception, prévue par la législation antérieure, à la présence des personnes concernées.

A.14.3. La partie requérante estime que rien n'exige que les mesures de bruit soient réalisées en continu sur neuf stations de mesure et qu'il revient au contraire aux autorités d'organiser les prises de mesures dans des conditions qui permettent leur contradiction. Elle en déduit qu'au lieu de supprimer la présence du témoin, il aurait fallu adapter le système de prises de mesures aux exigences du principe du contradictoire et des droits de la défense.

A.14.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que l'argumentation de la partie requérante méconnaît la large liberté d'appréciation dont dispose tout législateur.

En ce qui concerne le quatorzième moyen

A.15.1. La partie requérante prend un quatorzième moyen de la violation, par l'article 15 du Code de l'inspection interprété comme n'exigeant plus la présence d'un agent lors des prises de mesures, des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6, §§ 1er et 3, de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle fait valoir qu'ainsi interprétée, la disposition attaquée restreint indubitablement les garanties quant à la preuve des constatations et les droits de la défense des personnes susceptibles d'être poursuivies.

A.15.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, la législation antérieure à la disposition attaquée n'exigeait nullement la présence d'un agent lors de toute mesure de pollution, les mesures pouvant être enregistrées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement en l'absence d'un agent. Il indique par ailleurs que l'ordonnance attaquée a introduit dans le Code de l'inspection de nouvelles dispositions destinées à garantir la fiabilité des mesures enregistrées via des appareils fonctionnant automatiquement, de sorte que le Code occasionne un renforcement et non une diminution de la protection des droits de la défense.

A.15.3. La partie requérante soutient qu'avant l'entrée en vigueur du Code de l'inspection, les mesures de bruit devaient être enregistrées en présence d'un agent, peu importe que ces mesures soient réalisées par un appareil fonctionnant automatiquement et en continu ou non. Elle estime que la présence d'un agent est le niveau minimal de protection dont peut bénéficier la personne soupçonnée d'infraction, quant au déroulement correct de la prise de mesures qui peuvent mener à l'imposition de lourdes amendes administratives.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Le recours vise plusieurs dispositions de l'ordonnance 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 ».

Il ressort de l'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée que la forme d'un code a été utilisée pour uniformiser et coordonner diverses ordonnances préexistantes, en vue de « garantir la simplicité, l'efficacité et la lisibilité du système garantissant l'effectivité du droit de l'environnement » :

« L'ordonnance du 25 mars 1999 n'est pas remplacée par une nouvelle ordonnance de façon à ne pas abroger inutilement les dispositions de base qu'elle contient et qui ont servi de socle aux constats d'infraction précédemment effectués. Elle est renommée ' Code de l'inspection, de la prévention, de la constatation, de la répression des infractions et de la responsabilité environnementale ' et ses dispositions sont simplement modifiées et renumérotées » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-524/1, p. 6).

B.1.2. La Cour examine les quatorze moyens en les groupant selon leur objet et les dispositions qu'ils concernent.

Quant au fond

En ce qui concerne les mesures de pollution (premier, treizième et quatorzième moyens)

B.2.1. Les articles 13 à 15 du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale (ci-après : le Code de l'inspection) portent des dispositions relatives aux mesures de pollution effectuées dans le cadre de l'inspection.

B.2.2. Les premier et quatorzième moyens visent certaines dispositions de l'article 15 du Code, tel qu'il a été modifié par l'article 26 de l'ordonnance du 8 mai 2014, dont le contenu figurait avant l'entrée en vigueur de cette dernière à l'article 17 de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Cet article 15 dispose notamment :

« § 1er. Chaque mesure de pollution est consignée dans un rapport de mesures établi par l'agent chargé de la surveillance, par l'expert ou par le laboratoire agréé comprenant les indications suivantes :

[...]

2° le cas échéant, les conditions atmosphériques au moment des mesures;

[...]

8° les noms et qualités des agents, du laboratoire agréé ou de l'expert ayant effectué les mesures;

[...]

§ 3. Les données enregistrées par les appareils audiovisuels fixes font l'objet d'un rapport établi par le responsable du traitement, comprenant les indications suivantes :

[...]

- le cas échéant, l'identification des personnes présentes au moment de l'enregistrement;

[...] ».

B.2.3. Le treizième moyen vise l'article 14, § 4, du Code de l'inspection, introduit par l'article 25 de l'ordonnance du 8 mai 2014.

Cet article 14 dispose :

« § 1er. Les mesures de pollution sont ponctuelles ou permanentes.

§ 2. L'agent chargé de la surveillance, l'agent, l'expert ou le laboratoire agréé chargé de la mesure de pollution vérifie le bon fonctionnement des appareils :

1° avant leur utilisation, pour toute mesure ponctuelle; ou

2° périodiquement, pour toute mesure permanente.

§ 3. Les personnes visées au paragraphe 2 dressent un rapport d'analyse contenant, le cas échéant, une liste des dysfonctionnements, conformément au § 6.

Entre le moment où le dysfonctionnement de l'appareil est constaté et le moment où il y a été remédié, les résultats des mesures ne peuvent pas être utilisés.

§ 4. La personne physique ou morale, à charge de laquelle le résultat de la mesure effectuée peut être retenu, n'est avertie et sa présence n'est requise que dans l'hypothèse où son intervention s'avère nécessaire.

[...] ».

B.3.1. Le premier moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.3 de la Convention européenne des droits de l'homme, porte sur les mots « le cas échéant », dans l'article 15, § 1er, 2°, attaqué, qui permettraient, selon la partie requérante, à l'agent chargé de la surveillance d'omettre l'indication des conditions atmosphériques au moment des mesures du bruit causé par les avions survolant la Région, alors que l'indication de ces conditions peut représenter un élément important pour la défense des compagnies aériennes poursuivies pour infraction aux normes de bruit.

B.3.2. L'article 17, § 1er, de l'ordonnance du 25 mars 1999 établissait les indications devant être consignées dans les rapports de mesures de pollutions atmosphériques ou de sources sonores. En application du dernier alinéa de cette disposition, qui autorisait le Gouvernement à compléter le contenu du rapport de mesures, l'article 12, § 1er, 1°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit ajoute, aux indications qui doivent figurer dans le rapport de mesures en vertu de l'article 17, § 1er, de l'ordonnance précitée, la mention des conditions atmosphériques au moment des mesures.

B.4.1. L'article 15 du Code de l'inspection attaqué établit les indications qui doivent figurer dans les rapports dressés par les agents et experts chargés d'effectuer la surveillance. L'article 3, § 1er, 18°, du Code définit la pollution comme étant « la présence d'éléments, de substances ou de formes d'énergie telles que la chaleur, les radiations, la lumière, le bruit ou d'autres vibrations causées par l'homme dans l'atmosphère, le sol ou l'eau, qui peut affecter négativement l'homme ou l'environnement de façon directe ou indirecte ».

L'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée confirme que « depuis l'adoption de l'ordonnance du 25 mars 1999, le type de mesures opérées s'est considérablement diversifié » et que les agents chargés de la surveillance sont amenés à « procéder à des mesures de vibrations, de champs électromagnétiques, de lumière, à prélever des OGM, des organismes

pathogènes, des produits finis, etc. » (*ibid.*, p. 11). Il en résulte que les mesures de pollution concernent des phénomènes divers et que l'incidence des conditions atmosphériques n'est pas nécessairement pertinente pour chacune d'entre elles.

B.4.2. Ainsi que l'indique le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'insertion des mots « le cas échéant » dans la disposition attaquée a pour but de n'imposer l'indication des conditions atmosphériques au moment des mesures à l'agent que lorsque cette indication est pertinente, compte tenu de l'objet de la mesure de pollution concernée. Dès lors que l'indication des conditions atmosphériques est pertinente pour ce qui concerne les mesures du bruit occasionné par le passage d'avions au-dessus de la Région, cette indication doit figurer dans le rapport et les mots « le cas échéant », dans la disposition attaquée, ne sauraient être interprétés comme permettant à l'agent qui rédige celui-ci de l'omettre discrétionnairement.

B.4.3. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.4.2, le premier moyen n'est pas fondé.

B.5.1. Le treizième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et fait grief à l'article 14, § 4, du Code de l'inspection de ne pas imposer la présence obligatoire de la personne à charge de laquelle le résultat de la mesure effectuée peut être retenu ou d'un témoin.

B.5.2. Avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, la législation prévoyait que les mesures devaient être effectuées en présence de la personne à charge de laquelle les résultats pouvaient être retenus ou d'un témoin, sauf lorsque cela était impossible.

L'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée indique les raisons pour lesquelles le législateur ordonnancier bruxellois a estimé devoir modifier cette règle :

« Le présent projet n'exige en outre plus ni la présence de la personne à charge de laquelle les résultats des mesures et des analyses pourront être retenus, ni la présence d'un témoin lors de la réalisation des mesures de pollution, tantôt en raison de l'impossibilité matérielle de rencontrer cette exigence, tantôt en raison de l'absence d'efficacité des prises de mesure si cette condition était respectée.

Il en est ainsi par exemple pour les mesures de bruit, qu'elles soient permanentes ou ponctuelles.

Ainsi, l'IBGE dispose actuellement de huit stations fixes de mesure de bruit qui relèvent les niveaux sonores engendrés par le trafic aérien. A l'aide des données recueillies postérieurement aux événements sonores contrôlés, l'IBGE peut vérifier la corrélation entre un événement sonore et le survol d'un avion donné, de façon à :

- savoir si l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien est d'application, et

- identifier la compagnie aérienne et donc l'auteur de l'éventuelle infraction.

Il s'agit d'une mesure permanente du bruit. Dans le cadre de celle-ci, il serait impossible d'inviter les éventuelles personnes à charge desquelles des mesures pourraient être retenues à assister aux mesures pour les motifs suivants :

- ces personnes ne sont connues qu'après la prise de mesure;

- elles devraient être présentes vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept aux côtés des stations de mesure;

- la présence d'un nombre important de personnes à proximité des appareils de mesure risquerait de perturber le résultat des mesures. Il est tout aussi impossible de prévoir la présence d'un témoin en permanence auprès de chaque station de mesure » (*ibid.*, pp. 11-12).

B.6.1. Il ressort de ces explications qu'il serait irréaliste d'exiger, vu le nombre de compagnies aériennes dont les avions sont susceptibles de survoler la Région de Bruxelles-Capitale et donc, *a priori*, d'occasionner une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement régional, la présence d'un représentant de chacune de ces compagnies, en permanence à proximité de chacun des appareils de mesure. Quand bien même une telle présence pourrait être organisée, elle n'aurait en outre que peu d'intérêt puisque la source précise du bruit enregistré n'est connue que postérieurement, lorsque le travail de corrélation avec diverses données fournies par Belgocontrol et BIAC est effectué. Il en va de même de la présence de témoins. Il apparaît du reste de plusieurs arrêts rendus par le Conseil d'Etat sous l'empire de la législation antérieure qu'il était systématiquement fait usage de l'exception à la

présence de la personne incriminée ou d'un témoin en raison de l'impossibilité d'organiser cette présence (notamment, CE, 3 juillet 2013, n° 224.230; 28 novembre 2014, n° 229.395; 11 mars 2015, n° 230.478).

B.6.2. Pour le surplus, la disposition attaquée n'a pas d'effets disproportionnés sur les droits de la défense des justiciables dès lors que le caractère contradictoire des mesures est assuré par le fait qu'une copie du procès-verbal dressé par les agents chargés de la surveillance est communiquée dans les dix jours ouvrables suivant la constatation de l'infraction aux compagnies aériennes mises en cause (article 23 du Code de l'inspection) et qu'elles peuvent dès ce moment contester la fiabilité ou la validité des mesures effectuées.

B.6.3. La disposition attaquée n'est pas sans justification raisonnable. Le treizième moyen n'est pas fondé.

B.7.1. Le quatorzième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et fait grief à l'article 15 du Code de l'inspection de permettre que les mesures de bruit soient enregistrées par des appareils fixes en dehors de la présence de l'agent de surveillance. La partie requérante estime que le législateur ordonnancier réduit de la sorte les garanties quant à la preuve des constatations et, en corollaire, les droits de la défense des personnes susceptibles d'être poursuivies sur la base des dispositions du Code de l'inspection dès lors que seul l'agent est à même de vérifier que le bruit enregistré est bien causé par un avion civil et non, par exemple, par un hélicoptère ou un avion militaire survolant au même moment l'appareil de mesure.

B.7.2. L'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée confirme que les huit stations fixes de mesure de bruit qui relèvent les niveaux sonores engendrés par le trafic aérien « fonctionnent de manière automatique, même en l'absence d'un agent » (*ibid.*, p. 12).

B.8.1. Lorsque, comme c'est le cas pour les mesures du bruit engendré par le survol d'avions, les appareils de mesure fonctionnent en permanence, il est matériellement difficile de prévoir la présence d'un agent à côté de chaque appareil d'enregistrement, sept jours sur sept et 24 heures sur 24.

B.8.2. L'absence d'un agent et, en conséquence, le défaut d'observations immédiates par une personne des circonstances précises au moment de l'enregistrement peuvent être compensés par l'analyse ultérieure qui est faite des données recueillies par l'IBGE, en les corrélant aux données fournies par divers organes et institutions.

B.8.3. Le quatorzième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'infraction de dépassement des normes de bruit (deuxième et troisième moyens)

B.9.1. Le deuxième moyen porte sur l'article 2 du Code de l'inspection, remplacé par l'article 5 de l'ordonnance attaquée du 8 mai 2014 et sur l'article 31, § 2, du Code de l'inspection, introduit par l'article 35 de l'ordonnance du 8 mai 2014. Le troisième moyen porte sur l'article 31 du Code de l'inspection.

B.9.2. L'article 2 du Code de l'inspection dispose :

« § 1er. Le présent Code régit la responsabilité environnementale ainsi que l'inspection, la prévention, la constatation et la répression, d'une part, de la violation des dispositions suivantes des règlements de l'Union européenne, et d'autre part, des infractions prévues dans le présent Code et dans les lois et ordonnances suivantes et leurs arrêtés d'exécution :

[...]

2° les lois et ordonnances suivantes, ainsi que leurs arrêtés d'exécution :

[...]

- l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain;

[...] ».

B.9.3. L'article 31 du Code de l'inspection dispose :

« § 1er. Est passible d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 50 à 100.000 euros, ou d'une de ces peines seulement :

[...]

3° celui qui au moins par négligence, sauf disposition contraire, viole une disposition d'un règlement de l'Union européenne visée à l'article 2, pour autant qu'elle ne soit pas déjà incriminée par une autre ordonnance, ou commet au moins par négligence, sauf disposition contraire, des faits incriminés pénalement par ou en vertu d'une loi ou d'une ordonnance visée à l'article 2 et non visée aux paragraphes 3 et 4 du présent article.

§ 2. La négligence visée au paragraphe 1er est établie par la commission même des faits incriminés, qu'il s'agisse d'un acte ou d'une omission, sauf preuve contraire.

[...] ».

B.9.4. L'article 20 de l'ordonnance précitée du 17 juillet 1997 dispose :

« Est puni de la peine prévue à l'article 31, § 1er, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale celui qui :

[...]

4° crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement;

[...] ».

B.9.5. Il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le fait de créer directement ou indirectement ou de laisser perdurer un bruit dépassant les normes autorisées, fait qui est présumé, sauf preuve contraire, avoir été commis par négligence dans le chef de son auteur, constitue une infraction pénale passible des sanctions prévues par l'article 31 du Code de l'inspection. Ainsi que l'explique l'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée :

« Ainsi, ni la conscience ou la volonté de commettre l'infraction, ni la volonté de commettre l'omission ou les faits incriminés ne sont exigés pour que l'infraction soit constituée : une simple négligence suffit.

Le droit pénal bruxellois de l'environnement sanctionne en effet la violation des dispositions prévues par le droit administratif de l'environnement. Or, le fait pour une personne de commettre un acte ou une omission qui ne respecte pas une interdiction ou une obligation s'imposant à elle en vertu de ces dispositions implique une négligence dans son chef. [...]

Le présent projet déduit donc une négligence, dans le chef de l'auteur d'un acte ou d'une omission prohibée, de la commission par celui-ci de cet acte ou de cette omission. La preuve de l'absence de négligence peut être rapportée » (*ibid.*, p. 26).

B.10. Le deuxième moyen est pris de la violation, par la présomption instituée par l'article 31, § 2, du Code de l'inspection, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le droit à la présomption d'innocence garanti par l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.11.1. L'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ».

Cette disposition n'interdit pas aux Etats d'utiliser des présomptions en droit pénal. Toutefois, lorsqu'ils le font, ils doivent « ménager un équilibre entre l'importance de l'enjeu et les droits de la défense; en d'autres termes, les moyens employés doivent être raisonnablement proportionnés au but légitime poursuivi » (CEDH, 23 juillet 2002, *Janosevic c. Suède*, § 101).

B.11.2. Sur la base de l'article 31, § 1er, du Code de l'inspection, la compagnie aérienne qui enfreint par un acte ou une omission les normes de bruit visées dans cette disposition est réputée avoir été négligente.

B.11.3. Il ressort des travaux préparatoires de la disposition attaquée que le législateur ordonnancier a pris en compte le fait que les sanctions prévues par le Code sont liées « à la violation de normes environnementales très précises et commises la plupart du temps par des professionnels, et ce après plusieurs mises en demeure et avertissements » et qu'il en a conclu que « dans ces conditions, on ne peut préjuger chez le contrevenant une méconnaissance de la

règle de droit administratif environnemental » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-524/2, p. 18).

B.12.1. Dès lors que les compagnies aériennes et leurs agents sont des professionnels dont on peut attendre qu'ils connaissent l'existence et le contenu des normes de bruit établies par la Région de Bruxelles-Capitale, il n'est pas déraisonnable de présumer une négligence dans leur chef en cas de non-respect de ces normes.

B.12.2. Sur la base de l'article 31, § 2, du Code de l'inspection, la preuve contraire est admise, ce qui permet au justiciable de démontrer qu'aucune négligence n'a été commise. Par ailleurs, il peut également invoquer les différentes causes de justification reprises dans le livre Ier du Code pénal, comme l'état de nécessité ou la contrainte.

Enfin, rien n'exclut que la compagnie aérienne poursuivie pour un dépassement des normes de bruit fixées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fasse état des facteurs « impondérables » qui, selon la partie requérante, auraient une influence sur la réalisation de l'élément matériel de l'infraction, comme les conditions atmosphériques, en vue d'apporter la preuve qu'elle ne s'est pas rendue coupable de négligence.

B.12.3. En l'absence de preuve contraire, la conclusion de l'autorité poursuivante est jugée suffisante pour satisfaire aux exigences de la charge de la preuve, qui continue de peser sur l'autorité poursuivante. La disposition attaquée a été justifiée par la nécessité de garantir l'effet utile des normes de bruit, car, sans elles, la preuve d'une infraction pourrait devenir concrètement excessivement difficile ou pratiquement impossible.

B.12.4. La disposition attaquée ne porte pas une atteinte injustifiée à la présomption d'innocence garantie par l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

B.13.1. Par le troisième moyen, la partie requérante soutient que l'infraction de dépassement des normes de bruit, dont l'élément moral est défini par l'article 31 du Code de l'inspection, est une infraction « imprévisible », dont la réalisation dépend d'éléments qui échappent au contrôle du justiciable, de sorte qu'elle serait incompatible avec le principe de la légalité et de la prévisibilité de la loi pénale, garanti par les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.13.2. La partie requérante reproche essentiellement au législateur ordonnancier de n'avoir pas, alors qu'il redéfinissait l'élément moral de l'infraction de dépassement des normes de bruit fixées par le gouvernement, « remédié à l'imprévisibilité » de cette infraction.

B.14.1. Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur le caractère « prévisible » ou non de l'infraction de dépassement des normes de bruit, il faut constater que la critique de la partie requérante est dirigée contre l'élément matériel de cette infraction, à savoir le fait de causer une gêne sonore dépassant les normes, puisqu'elle soutient que la réalisation du dépassement dépend de facteurs imprévisibles et qui échappent au contrôle des compagnies aériennes, tels que les conditions atmosphériques ou les instructions contraignantes des autorités fédérales.

B.14.2. L'infraction consistant à occasionner une gêne sonore dépassant les normes de bruit fixées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est établie par l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, cité en B.9.4. Cette disposition n'est pas modifiée par l'article 35 de l'ordonnance attaquée qui insère l'article 31 du Code de l'inspection dont l'annulation est poursuivie par le troisième moyen.

B.15. Il en résulte que le troisième moyen est irrecevable.

En ce qui concerne les peines et sanctions administratives (quatrième, cinquième et huitième moyens)

B.16.1. Les quatrième et cinquième moyens visent les articles 31 et 45, alinéa 3, du Code de l'inspection. Le huitième moyen vise l'article 45 du même Code, « lu à la lumière de son article 42 ».

B.16.2. L'article 31 du Code de l'inspection, introduit par l'article 35 de l'ordonnance du 8 mai 2014, est cité en B.9.3.

L'article 42 du Code de l'inspection, modifié et renuméroté par l'article 51 de l'ordonnance du 8 mai 2014, dispose :

« Les infractions visées à l'article 31 font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative alternative ».

B.16.3. Les alinéas 3 et 4 de l'article 45 du même Code ont été introduits dans cette disposition par l'article 54 de l'ordonnance du 8 mai 2014.

L'article 45 du Code de l'inspection dispose :

« Le fonctionnaire dirigeant de l'Institut [bruxellois pour la gestion de l'environnement], de l'ARP [Agence régionale pour la propreté] ou de l'administration compétente du Ministère décide, après avoir mis la personne passible de l'amende administrative alternative en mesure de présenter ses moyens de défense, s'il y a lieu d'infliger une amende administrative alternative du chef de l'infraction.

La décision d'infliger une amende administrative alternative 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.

Le montant de l'amende administrative alternative est de 50 à 62.500 euros.

Ce montant peut être réduit en dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes.

[...] ».

B.17.1. Le quatrième moyen est pris de la violation, par les articles 31 et 45, alinéa 3, précités du Code de l'inspection, du principe de la légalité et de la prévisibilité des peines, garanti par les articles 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le grief porte sur la fourchette à l'intérieur de laquelle le juge, lorsqu'il inflige une amende pénale, ou l'autorité administrative, lorsqu'elle inflige une amende administrative alternative, détermine le montant de ladite amende. La partie requérante estime que les fourchettes, établies respectivement par l'article 31, § 1er, alinéa 1er, en ce qui concerne l'amende pénale, et par l'article 45, alinéa 3, en ce qui concerne l'amende administrative alternative, du Code de l'inspection, sont trop étendues pour que les amendes puissent être considérées comme prévisibles dès le moment où le comportement incriminé est adopté.

B.17.2. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

L'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

L'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ».

B.17.3. L'amende administrative alternative instituée par l'article 45 du Code de l'inspection est, en raison de son caractère répressif prédominant, une peine au sens de l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que la définition de l'amende doit satisfaire au principe de prévisibilité de la peine.

B.18.1. En ce qu'ils exigent que tout délit soit prévu par la loi, l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont une portée analogue à la règle précitée de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution.

Dès lors, les garanties fournies par ces dispositions forment un ensemble indissociable.

B.18.2. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable et, le cas échéant, de connaître la peine encourue. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte

un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.18.3. De même, afin de déterminer si les fourchettes des peines retenues par le législateur ordonnancier sont à ce point larges qu'elles méconnaîtraient le principe de prévisibilité de la peine, il faut tenir compte des spécificités des infractions auxquelles ces peines se rattachent.

B.19.1. Il ressort de l'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée que les constats suivants avaient été dressés, en ce qui concerne les peines antérieurement applicables aux infractions en matière environnementale :

« Or, à l'heure actuelle, les sanctions pénales sont dispersées dans les législations environnementales sectorielles. Les montants minimaux et maximaux des peines prévues sont souvent trop faibles. Ces montants sont en outre inutilement différenciés les uns des autres » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-524/1, p. 5).

Il apparaît également que les peines ont été rehaussées, en vue « d'éviter autant que possible les disparités entre les régions », les sanctions prévues pour les mêmes infractions en Région wallonne et en Région flamande étant sensiblement plus élevées que celles qui étaient prévues en Région de Bruxelles-Capitale (*ibid.*, p. 27).

B.19.2. Quant à l'échelle unique de peines pour toutes les infractions environnementales, l'exposé des motifs indique :

« Plus fondamentalement, il n'est pas opportun de distinguer les peines de base selon le secteur du droit de l'environnement ou même l'infraction en cause parce que :

- La gravité concrète de l'infraction sera déterminée concrètement par le tribunal selon l'intention de son auteur et ses conséquences, ce qui rend peu pertinente, en principe, la diversité des peines maximales selon la législation environnementale en cause.

- La diversité des peines minimales selon le secteur du droit de l'environnement ou les infractions est également peu opportune parce qu'en cas de circonstances atténuantes, le tribunal peut de toute façon appliquer une peine inférieure au niveau légal » (*ibid.*, p. 33).

B.19.3. En réponse à l'avis du Conseil d'Etat, l'exposé des motifs mentionne :

« Cette fourchette unique répond également à l'impératif de prévisibilité des sanctions. [...] Le fait que le Code prévoit une peine unique de 50 à 100.000 euros pour les infractions environnementales donne à tout contrevenant éventuel des informations suffisantes pour savoir qu'il s'expose à des peines pouvant être relativement élevées s'il commettait une infraction » (*ibid.*, p. 39).

B.20.1. L'appréciation de la gravité d'une infraction et de la sévérité avec laquelle l'infraction peut être punie relève du pouvoir d'appréciation du législateur compétent. 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 compétent qu'il appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation du juge et celui de l'administration doivent s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il était manifestement déraisonnable.

B.20.2. Il ne saurait être reproché au législateur ordonnancier d'avoir voulu rationaliser et simplifier le droit pénal environnemental en vigueur dans la Région. En vue d'atteindre cet objectif, il a pu prévoir une fourchette de peines unique et suffisamment large, aussi bien en ce qui concerne les sanctions pénales que les amendes administratives alternatives, afin de permettre au juge ou à l'autorité administrative d'adapter la peine ou l'amende administrative alternative à la gravité de l'infraction.

B.20.3. En ce qui concerne spécifiquement l'infraction de dépassement des normes de bruit fixées par le Gouvernement, les dispositions attaquées s'adressent à des justiciables professionnels qui peuvent évaluer avec suffisamment de précision la gravité de l'infraction qu'ils commettent et l'importance corrélative de la sanction à laquelle ils s'exposent. Par ailleurs, le choix de la sanction doit être motivé, soit par le juge, soit par l'autorité administrative. Dans ce dernier cas, un recours juridictionnel est ouvert contre la décision.

B.20.4. Il résulte de ce qui précède que les dispositions attaquées n'attribuent pas au juge ou à l'autorité administrative un pouvoir d'appréciation qui excéderait les limites de ce qu'admet le principe de prévisibilité de la peine.

B.21. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

B.22. Le cinquième moyen est pris de la violation, par les articles 31 et 45, alinéa 3, précités du Code de l'inspection, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la proportionnalité des peines.

B.23.1. La partie requérante fait grief aux dispositions attaquées de ne contenir aucune indication permettant de déterminer comment l'amende pénale ou l'amende administrative alternative doit être fixée à l'intérieur des fourchettes larges établies par le législateur ordonnancier.

B.23.2. Le principe de la proportionnalité des sanctions pénales ou administratives implique que la sanction prononcée par le juge ou par l'autorité administrative doit se trouver dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec l'infraction qu'elle punit, compte tenu

des éléments de la cause. Ce principe pourrait être violé par le législateur s'il enfermait le pouvoir d'appréciation du juge ou de l'autorité administrative dans des limites trop étroites ne lui permettant pas de tenir compte des éléments pertinents de la cause ou s'il imposait une seule sanction manifestement disproportionnée par rapport à la gravité du comportement qu'il entendait sanctionner.

B.24. Il ressort de l'exposé des motifs des dispositions attaquées que le choix de fourchettes de sanctions, aussi bien en ce qui concerne les sanctions pénales que les amendes administratives alternatives, assez larges, qui laissent en conséquence un pouvoir d'appréciation étendu au juge ou à l'administration infligeant la sanction, résulte de la prise en considération des spécificités du droit pénal environnemental :

« Contrairement aux atteintes à la propriété et aux personnes traditionnellement visées par le code pénal, les atteintes à l'environnement peuvent être de gravités extrêmement variables. Ainsi un même fait peut avoir un impact très grand, comme il peut n'en avoir qu'un très petit. Dans le code pénal, il est par exemple prévu des sanctions de plus en plus lourdes pour coups et blessures selon qu'ils sont commis volontairement ou non, et selon qu'ils causent une incapacité de travail temporaire ou définitive. Pour les atteintes à l'environnement, il est beaucoup plus difficile de prévoir *a priori* les conséquences précises d'un acte et la gravité de celui-ci. Ainsi, une entrave à inspection peut, selon les cas, n'avoir aucune conséquence sur l'environnement tout comme elle peut avoir des répercussions importantes. De même, ne pas communiquer aux autorités publiques une menace imminente de dommage pourrait avoir un impact limité sur l'environnement, mais peut aussi entraîner un dommage important pour notre région. Permettre au juge de prononcer une peine conforme à la gravité de la situation engendrée par une infraction environnementale permet précisément de garantir le respect du principe de proportionnalité des peines » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-524/1, p. 38).

« Une sanction unique est prévue avec une fourchette assez large pour permettre à l'autorité administrative – sous le contrôle *a posteriori*, le cas échéant, du collègue d'environnement puis du Conseil d'Etat –, d'opter pour la sanction la plus effective, dissuasive et proportionnée » (*ibid.*, p. 42).

B.25.1. Il peut être admis que les spécificités des infractions en matière environnementale conduisent le législateur ordonnancier à mettre à la disposition du juge ou de l'administration un large éventail de sanctions. L'étendue de la différence entre la sanction minimale et la sanction maximale permet précisément au juge ou à l'administration d'infliger

la sanction la plus adéquate au regard de l'infraction commise et de ses conséquences sur l'environnement et favorise dès lors le respect du principe de la proportionnalité des peines.

B.25.2. Le cinquième moyen n'est pas fondé.

B.26.1. Par le huitième moyen, il est fait grief à l'article 45 du Code de l'inspection de priver les personnes qui se voient infliger une amende administrative alternative de la possibilité de demander le sursis ou la suspension du prononcé de l'amende, alors qu'une telle possibilité existe en faveur des personnes qui, pour la même infraction, font l'objet d'une procédure pénale. La partie requérante fait valoir que la différence de traitement qui en résulte serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.26.2. En adoptant l'article 54 de l'ordonnance du 8 mai 2014, le législateur ordonnancier a non seulement renuméroté la disposition qui figurait à l'article 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999, mais a également modifié cette disposition, en y ajoutant trois nouveaux alinéas. Le moyen qui lui reproche d'avoir, à cette occasion, omis de prévoir la possibilité d'assortir l'amende administrative alternative d'un sursis ou d'une suspension du prononcé, alors qu'il prévoyait la possibilité de prendre en compte d'éventuelles circonstances atténuantes, est recevable.

B.27. L'alinéa 4 de l'article 45 du Code de l'inspection, qui permet à l'autorité administrative de réduire le montant de l'amende administrative alternative lorsqu'existent des circonstances atténuantes, est repris de l'article 40*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999, inséré par l'ordonnance du 24 novembre 2011. Il a été introduit pour répondre à l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011 (*ibid.*, p. 44), par lequel la Cour avait jugé :

« 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 ».

Par cet arrêt, la Cour ne s'est pas prononcée sur la différence de traitement qui fait l'objet du huitième moyen.

B.28.1. Le législateur ordonnancier a opté, en l'espèce, pour un système alternatif (article 42 du Code de l'inspection). Il revient au procureur du Roi de décider de poursuivre ou de ne pas poursuivre les auteurs présumés d'infractions à l'article 31 du Code. Sa décision de poursuivre le contrevenant exclut l'application d'une amende administrative alternative. Sa décision de ne pas poursuivre permet à l'autorité administrative compétente d'appliquer une amende administrative alternative (article 44 du Code). Pour un même dépassement des normes de bruit fixées par le Gouvernement, son auteur peut donc soit être renvoyé devant le tribunal correctionnel, soit se voir infliger une amende administrative alternative. Dans cette dernière hypothèse, il peut introduire un recours contre la décision lui infligeant cette amende devant le Collège d'environnement (article 49 du Code de l'inspection). La décision de ce Collège peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

B.28.2. Lorsque l'auteur d'un même fait peut être puni, comme en l'espèce, de manière alternative, la Cour a jugé qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine : lorsque, pour les mêmes faits, le tribunal correctionnel peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (article 85 du Code pénal) ou lorsqu'il peut accorder un sursis (loi du 29 juin 1964), la juridiction non pénale, saisie du recours dirigé contre la décision d'infliger une sanction administrative, doit en principe disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine (arrêts n^{os} 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007, 42/2009 et 44/2011).

B.29.1. Ainsi qu'il est dit en B.27, le législateur ordonnancier a tenu compte de cette jurisprudence en ce qui concerne les circonstances atténuantes. Par contre, il n'a pas permis à l'autorité administrative infligeant l'amende administrative alternative, le fonctionnaire compétent ou le Collège d'environnement, d'accorder une mesure de sursis ou la suspension du prononcé.

B.29.2. Bien que, d'après l'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée qui précise que « la répression pénale doit être réservée aux cas les plus graves » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-524/1, p. 22), la personne qui fait l'objet d'une sanction administrative alternative soit censée avoir commis un fait moins grave que celle qui est citée devant le tribunal correctionnel, il est raisonnablement justifié qu'elle ne puisse bénéficier d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, une telle mesure étant difficilement conciliable avec une procédure qui ne se déroule pas devant une juridiction pénale.

La suspension du prononcé vise essentiellement à éviter des effets qui s'attachent aux condamnations pénales : elle est inscrite au casier judiciaire central (article 590, 2°, du Code d'instruction criminelle) mais elle ne figure ni parmi les informations enregistrées dans le casier judiciaire auxquelles peuvent accéder certaines administrations publiques (article 594, 3°, du même Code), ni parmi celles qui sont inscrites sur l'extrait du casier judiciaire délivré, à sa demande, à la personne concernée (article 595, 1°, du même Code); la loi permet de demander que la suspension ne soit pas prononcée en audience publique (articles 4 et 5, § 2, de la loi du 29 juin 1964).

B.30.1. Le raisonnement qui précède ne vaut pas pour le sursis à l'exécution des peines. Cette mesure, qui existe depuis la loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle dans le système pénal, avait pour objectif initial de réduire les inconvénients inhérents à l'exécution des peines, notamment des courtes peines de prison, et de ne pas compromettre la réinsertion de l'intéressé. Elle a toutefois été étendue aux peines d'amende, ce que confirme l'article 8, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 29 juin 1964, et elle n'a pas été considérée par le législateur comme incompatible avec une amende administrative prononcée par une autorité autre qu'une juridiction pénale (voir l'article 141, § 7, alinéa 3, introduit par la loi-programme du 24 décembre 2002 dans la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités).

Qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel, par une autre juridiction, ou même par une autorité administrative, en l'espèce le fonctionnaire compétent ou le Collège

d'environnement, le sursis peut, dans l'un et l'autre cas, inciter de la même manière le condamné à s'amender, par la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation au paiement d'une amende.

B.30.2. En ce qu'il ne permet pas d'assortir d'un sursis la décision d'infliger une amende administrative alternative, l'article 45 du Code de l'inspection crée une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable.

Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur ordonnancier de déterminer à quelles conditions ou sur la base de quels critères un sursis peut être accordé et de fixer les conditions et la procédure de son retrait. L'annulation partielle de la disposition attaquée n'a pas pour conséquence que celle-ci ne pourrait plus, dans l'attente d'une intervention législative, être appliquée par les autorités administratives et par le Conseil d'Etat lorsqu'ils constatent que les infractions sont établies, que le montant de l'amende n'est pas disproportionné à la gravité de l'infraction et qu'il n'y aurait pas eu lieu d'accorder un sursis même si cette mesure avait été prévue par la loi.

B.31. En cette mesure, le moyen est fondé. Il convient d'annuler l'article 45 du Code de l'inspection, tel qu'il a été renuméroté et modifié par l'article 54 de l'ordonnance du 8 mai 2014, mais uniquement en ce qu'il ne permet pas d'assortir d'un sursis la décision d'infliger une amende administrative alternative.

En ce qui concerne le recours contre la décision infligeant une amende administrative alternative (sixième, septième et neuvième moyens)

B.32.1. Le sixième moyen vise l'article 49 du Code de l'inspection, tel qu'il a été renuméroté et modifié par l'article 57 de l'ordonnance du 8 mai 2014. Le septième moyen vise l'article 42 du même Code, tel qu'il a été renuméroté et modifié par l'article 51 de l'ordonnance du 8 mai 2014, et l'article 49 du même Code. Le neuvième moyen vise également l'article 49 du même Code.

B.32.2. L'article 42 du Code de l'inspection est cité en B.16.2.

L'article 49 du même Code dispose :

« Un recours est ouvert devant le Collège d'environnement à toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative alternative. 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 le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère qui a infligé l'amende administrative alternative. Ce dernier peut se faire représenter par un agent, selon le cas, de l'Institut ou de l'ARP.

Le Collège d'environnement confirme ou réforme la décision prise en première instance. Il dispose également des pouvoirs prévus aux articles 45, alinéa 4, et 46.

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. Il est par ailleurs augmenté de quarante-cinq jours lorsque le recours a été envoyé dans la période allant du 15 juin au 15 août.

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 ».

B.33. Le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale a été institué par l'article 79 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juin 1997 « relative aux permis d'environnement » pour connaître des recours introduits contre les décisions relatives aux permis administratifs et contre les mesures prises à l'égard de contrevenants aux normes d'environnement, tels les ordres de cessation d'activité et de fermeture.

La compétence du Collège d'environnement a été étendue aux recours dirigés contre les amendes administratives par l'article 13 de l'ordonnance du 28 juin 2001 « modifiant diverses dispositions relatives à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement », qui a inséré l'article 39bis attaqué dans l'ordonnance du 25 mars 1999.

Selon les travaux préparatoires, l'intérêt d'un recours devant le Collège d'environnement était qu'il s'agissait d'une instance relativement indépendante et qui disposait d'un pouvoir

d'appréciation en matière de permis d'environnement, le Collège pouvant se substituer purement et simplement à l'autorité de décision en se prononçant non seulement sur la légalité mais également sur l'opportunité de la décision.

La procédure devant le Conseil d'Etat, seule juridiction compétente jusqu'alors pour connaître des recours dirigés contre les amendes infligées en application de l'ordonnance, n'était pas considérée comme la plus appropriée, compte tenu de sa longueur et des coûts qu'elle pouvait engendrer, de même que de la nature du contrôle exercé par la haute juridiction, se limitant à la seule légalité et non au fond de l'affaire (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 2000-2001, A-176/2, p. 16).

B.34. Par le neuvième moyen, qui est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.3 de la Convention européenne des droits de l'homme, la partie requérante fait grief à l'article 49, alinéa 5, du Code de maintenir le système de décision tacite prise par le Collège d'environnement. Elle fait valoir que si l'article 45, alinéa 1er, du Code, cité en B.16.3, oblige l'autorité administrative compétente pour infliger une amende administrative alternative à mettre la personne concernée « en mesure de présenter ses moyens de défense », rien ne l'oblige en revanche à vérifier que l'invitation à être entendu a bien été réceptionnée par son destinataire, de sorte qu'en cas de confirmation tacite de la décision d'infliger une amende administrative alternative devant le Collège d'environnement, il n'est pas garanti que l'amende ait fait l'objet d'une décision motivée après avoir laissé l'intéressé présenter ses moyens.

B.35.1. L'article 49, alinéa 5, du Code de l'inspection n'a pas été modifié par l'article 57 de l'ordonnance du 8 mai 2014. Cette dernière disposition a renuméroté l'article 49 et y a introduit de nouveaux alinéas, de sorte qu'elle n'a eu d'autre effet, sur la disposition attaquée, que d'en modifier la numérotation.

La circonstance que le législateur ordonnancier a, par une autre disposition de l'ordonnance attaquée, supprimé le mécanisme de décision tacite devant le Collège d'environnement lorsqu'il se prononce sur un ordre de cessation ou de poursuite d'activité ou sur une mesure d'effet équivalent alors qu'il n'a pas procédé à la même suppression lorsqu'il

est saisi d'un recours contre une amende administrative alternative n'a pas pour effet d'ouvrir un nouveau délai de recours en annulation de la disposition attaquée, qui n'a pas été modifiée.

B.35.2. Il en résulte que le recours est tardif en ce qu'il vise l'article 49, alinéa 5, du Code de l'inspection et que le neuvième moyen est, par conséquent, irrecevable.

B.36.1. Par le sixième moyen, la partie requérante reproche au législateur ordonnancier de s'être abstenu, tout en prévoyant qu'un recours peut être intenté auprès du Collège d'environnement contre la décision d'infliger une amende administrative alternative, d'ouvrir un recours de pleine juridiction contre les décisions de ce Collège en n'organisant qu'un recours au Conseil d'Etat. En cette mesure, l'article 49 du Code de l'inspection, qui organise le recours devant le Collège, serait contraire aux 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.

B.36.2. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement, le législateur ordonnancier, en adoptant l'article 57 de l'ordonnance du 8 mai 2014, modifiant et renumérotant l'article 49 du Code de l'inspection, a clairement confirmé sa volonté de permettre un recours contre les amendes administratives alternatives auprès du Collège d'environnement, dont les décisions sont à leur tour susceptibles de faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat. En ce qu'il porte sur l'absence d'un recours de pleine juridiction contre les décisions infligeant une amende administrative alternative, le moyen est recevable.

B.37.1. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit un droit d'accès au juge. L'article 13 de la même Convention garantit le droit à un recours effectif devant une instance nationale à toute personne dont les droits et libertés mentionnés dans cette Convention ont été violés. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable, suppose qu'une décision d'une autorité administrative puisse être soumise au contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction. Il en va d'autant plus ainsi qu'est concernée en l'espèce la décision d'infliger une

amende administrative alternative qui doit être considérée comme une peine au sens de l'article 6 de la Convention.

B.37.2. Par son arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, la Cour a jugé, à propos du recours au Conseil d'Etat contre les décisions prises par le Collège d'environnement en matière de sanctions administratives pour dépassement des normes de bruit :

« 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.38. La partie requérante estime toutefois que ce jugement devrait être revu, d'une part, au regard de l'évolution ultérieure de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et, d'autre part, au regard de la manière dont le Conseil d'Etat exerce *in concreto* ses compétences en la matière.

B.39.1. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé :

« [...] un système d'amendes administratives [...] n'est pas contraire à l'article 6 § 1 de la Convention pour autant que le contribuable puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de cet article [...].

Le respect de l'article 6, § 1 de la Convention suppose en effet que la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les conditions de cet article subisse le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction [...]. Parmi les caractéristiques d'un tel organe judiciaire figure le pouvoir de réformer en tous points la décision entreprise rendue par l'organe inférieur. Il doit notamment avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi » (CEDH,

7 juin 2012, *Segame SA c. France*, §§ 54 et 55, voir également 27 septembre 2011, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italie*, § 59).

B.39.2. Par l'arrêt *A. Menarini Diagnostics S.R.L.* précité, la Cour européenne a précisé :

« Par ailleurs, la Cour rappelle que la nature d'une procédure administrative peut différer, sous plusieurs aspects, de la nature d'une procédure pénale au sens strict du terme. Si ces différences ne sauraient exonérer les Etats contractants de leur obligation de respecter toutes les garanties offertes par le volet pénal de l'article 6, elles peuvent néanmoins influencer les modalités de leur application [...] » (§ 62).

Dans cette affaire, la Cour européenne a conclu que la décision de l'autorité administrative avait été soumise au contrôle ultérieur d'organes juridictionnels disposant d'une compétence de pleine juridiction sur la base des constatations suivantes : les juridictions administratives s'étaient « penchées sur les différentes allégations de fait et de droit de la société requérante », elles avaient « examiné les éléments de preuve », le Conseil d'Etat italien avait rappelé que le juge administratif pouvait « vérifier si l'administration avait fait un usage approprié de ses pouvoirs », de sorte que « les juridictions administratives [avaient] pu vérifier si, par rapport aux circonstances particulières de l'affaire, [l'autorité administrative] avait fait un usage approprié de ses pouvoirs [...] [et] examiner le bien-fondé et la proportionnalité des choix de [l'autorité administrative] et même vérifier ses évaluations d'ordre technique » (§§ 63-64).

Elle a ajouté :

« De plus le contrôle effectué sur la sanction a été de pleine juridiction dans la mesure où le TAR et le Conseil d'Etat ont pu vérifier l'adéquation de la sanction à l'infraction commise et le cas échéant auraient pu remplacer la sanction [...] En particulier, le Conseil d'Etat, en allant au-delà d'un contrôle 'externe' sur la cohérence logique de la motivation de [l'autorité administrative], s'est livré à une analyse détaillée de l'adéquation de la sanction par rapport aux paramètres pertinents, y compris la proportionnalité de la sanction même » (§§ 65-66).

B.40.1. Si le Conseil d'Etat ne peut pas substituer sa décision à celle du Collège d'environnement et qu'il ne peut donc pas réformer l'amende administrative alternative prononcée ou confirmée par ce dernier, il en vérifie en revanche l'adéquation et la proportionnalité. A cet égard, il peut tenir compte d'éventuelles circonstances atténuantes pour considérer que la décision n'est pas correctement motivée. Il vérifie de même que la décision repose sur des éléments de preuve pertinents. S'il estime qu'il y a lieu d'annuler la sanction administrative prononcée, il renvoie la cause au Collège d'environnement, lequel est tenu par les motifs de l'arrêt d'annulation.

B.40.2. Il résulte de ce qui précède que dans le cadre de son contrôle de légalité, le Conseil d'Etat n'examine pas seulement s'il est question d'erreurs manifestes d'appréciation. Au contraire, il doit effectivement procéder à un contrôle approfondi, en droit et en fait, de la décision attaquée et de sa proportionnalité. Dans ces conditions, la seule circonstance qu'il ne dispose pas d'un pouvoir de réformation ne suffit pas à conclure que le contrôle qu'il exerce ne répond pas aux exigences du contrôle de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.40.3. Pour le surplus, il ne relève pas de la compétence de la Cour d'examiner comment le Conseil d'Etat aurait exercé *in concreto* son pouvoir de pleine juridiction ou pourquoi il ne lui a pas posé de questions préjudicielles dans les affaires concernant la partie requérante.

B.41. Le sixième moyen n'est pas fondé.

B.42. Par le septième moyen, la partie requérante reproche au législateur ordonnancier de priver les personnes qui se sont vu infliger une amende administrative alternative du droit d'invoquer tous les moyens de défense jusqu'à la clôture des débats. Dès lors que le recours au Conseil d'Etat doit être considéré comme satisfaisant aux exigences du recours de pleine juridiction, ce moyen, qui concerne les règles de procédure en vigueur devant le Conseil d'Etat, est étranger aux dispositions attaquées et est irrecevable pour ce motif.

En ce qui concerne la prescription (dixième moyen)

B.43. Par le dixième moyen, la partie requérante demande l'annulation de l'article 53, dernier alinéa, du Code de l'inspection. Elle estime que cette disposition instaure une différence de traitement incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution entre les personnes qui, pour les mêmes faits, font l'objet de poursuites pénales ou d'une procédure administrative, en ce que l'infraction que le procureur du Roi décide de poursuivre est prescrite après cinq ans alors que celle qui est classée sans suite par le procureur ne peut pas être prescrite une fois que l'amende administrative est confirmée par le Collège d'environnement.

B.44.1. L'article 53 du Code de l'inspection, inséré par l'article 62 de l'ordonnance du 8 mai 2014, dispose :

« L'amende administrative alternative ne peut plus être imposée après un délai supérieur de cinq ans à compter de la commission de l'infraction.

En cas d'infraction continue, le premier jour du délai visé à l'alinéa 1er est le jour où l'infraction a cessé.

Lorsque différentes infractions constituent la manifestation successive et continue de la même intention délictueuse, le premier jour de ce délai, à l'égard de l'ensemble des faits constitutifs de l'infraction, est le jour de la commission de la dernière infraction, pour autant que ces faits ne soient pas séparés entre eux par un délai supérieur à cinq ans, en tenant compte des causes d'interruption.

Le délai visé à l'alinéa 1er est interrompu à chaque fois qu'un acte d'instruction ou de répression administrative concernant l'infraction est exercé, pour autant que cet acte soit posé avant que ne soit écoulé le délai initial de cinq ans visé aux alinéas 1er à 3. L'interruption du délai de prescription fait courir un nouveau délai de cinq ans à compter de l'acte qui l'a générée. Elle vaut pour tous les auteurs et complices de l'infraction, même ceux que l'acte interruptif n'a pas visés.

Une fois qu'une décision d'infliger une amende administrative alternative a été adoptée par l'autorité compétente en dernier ressort dans le délai visé à l'alinéa 1er, elle ne peut pas être remise en cause en raison de l'expiration ultérieure de ce délai ».

B.44.2. L'exposé des motifs de la disposition attaquée indique :

« Afin de ne pas permettre l'imposition d'une amende administrative après un délai anormalement long, le code en projet prévoit un délai de prescription administrative.

Ce délai est de cinq ans, ce qui correspond au délai applicable à la prescription pénale des infractions visées par le présent projet. En effet, le présent projet leur donne à toutes le rang de délit [...]. Un délai au moins équivalent doit donc être prévu pour les amendes administratives alternatives à cette répression pénale, qui répriment les mêmes infractions.

[...]

Une fois qu'une décision d'infliger une amende administrative alternative a été adoptée par l'autorité compétente en dernier ressort dans le délai de prescription, elle ne peut pas être remise en cause ultérieurement sur la base de la prescription » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-524/1, pp. 19-21).

B.45.1. Lorsque l'infraction fait l'objet de poursuites pénales, la peine est prononcée à l'issue de la procédure, par le juge. La décision du juge doit être prononcée avant que la prescription de cinq ans soit atteinte. De la sorte, le justiciable a connaissance de la peine qui lui est infligée dans un délai de cinq ans.

Lorsque, en l'absence de poursuites pénales, l'infraction fait l'objet d'une procédure de sanction administrative, l'amende administrative alternative doit être prononcée par le Collège d'environnement, qui est l'autorité compétente en dernier ressort, dans le même délai de cinq ans. Dans cette hypothèse également, le justiciable a connaissance de la peine qui lui est infligée dans un délai de cinq ans. Il en résulte que dans les deux cas, la peine ne peut être infligée au justiciable que dans un délai identique de cinq ans.

B.45.2. Pour le surplus, les deux procédures diffèrent considérablement. L'exercice du recours en annulation contre une décision administrative ne connaît pas d'équivalent dans la procédure pénale. Le législateur ordonnancier pouvait dès lors, sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution, prévoir que l'exercice de ce recours ne pouvait aboutir à faire acquérir une

prescription à l'auteur d'une infraction pour laquelle une amende administrative alternative avait été infligée en dernier ressort.

B.46. Le dixième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne la notion de « menace imminente » (onzième moyen)

B.47. Le onzième moyen porte sur les articles 4, 10°, 20, 24, 27, 28 et 31, § 1er, 2°, du Code de l'inspection, en ce que leur application suppose l'existence d'une « menace imminente ». La partie requérante estime que cette notion n'est pas définie de manière suffisamment claire et précise, de sorte que ces dispositions violeraient les articles 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.48.1. L'article 4, 10°, du Code de l'inspection, remplacé par l'article 7 de l'ordonnance du 8 mai 2014, définit la « menace imminente » comme « une probabilité suffisante de survenance d'un dommage environnemental dans un avenir proche ». La notion de « dommage environnemental » recouvre, en vertu du 1° de la même disposition, les dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés, les dommages affectant les eaux et les dommages affectant les sols.

Les articles 20, 24, 27 et 28 du Code de l'inspection figurent dans un nouveau chapitre 3, intitulé « Prévention, constatation des infractions et responsabilité environnementale » du titre II du Code, introduit par l'article 33 de l'ordonnance du 8 mai 2014. L'article 20 prévoit l'obligation pour l'exploitant, en cas de menace imminente de survenance d'un dommage environnemental, de prendre les mesures de prévention nécessaires et d'informer les autorités compétentes; l'article 24 permet à l'autorité d'obliger l'exploitant à fournir des informations en cas de menace imminente de dommage environnemental; l'article 27 exonère l'exploitant du coût des mesures de prévention lorsqu'il peut prouver que la menace imminente de dommage est le fait d'un tiers ou résulte du respect d'un ordre ou d'une instruction; l'article 28 permet à l'autorité, sauf application de l'article 27, de recouvrer auprès de l'exploitant qui a causé le dommage ou la menace imminente de dommage les coûts qu'elle a supportés.

L'article 31, § 1er, 2°, inséré dans le Code de l'inspection par l'article 35 de l'ordonnance du 8 mai 2014, érige en infraction, notamment, le fait de ne pas s'acquitter des obligations imposées par les articles 20 et 24 ou de ne pas constituer une garantie financière appropriée lorsqu'elle est imposée par l'autorité en application de l'article 28.

B.48.2. L'article 57, non attaqué, du Code de l'inspection dispose :

« § 1er. L'article 20, l'article 21, § 1er, alinéa 6, et les articles 24 à 30 ne s'appliquent que :

1° aux dommages environnementaux causés par l'une des activités professionnelles énumérées à l'annexe 3 et à la menace imminente de tels dommages découlant de l'une de ces activités; ou

2° aux dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés par une activité professionnelle autre que celles énumérées à l'annexe 3, et à la menace imminente de tels dommages découlant de l'une de ces activités, lorsque l'exploitant a commis une faute ou une négligence.

[...] ».

B.48.3. L'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée indique que les dispositions précitées trouvent leur origine dans l'ordonnance du 13 novembre 2008 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux :

« [Cette ordonnance] prévoit que l'autorité compétente en matière de responsabilité environnementale (le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE) puisse imposer ou adopter des mesures de prévention en cas de menace grave de dommage environnemental. Le concept de dommage environnemental se limite aux dommages à l'eau, aux sols, aux habitats et aux espèces naturelles protégées présentant le degré de gravité prévu par cette ordonnance et entrant dans le champ d'application de celle-ci. Dans ce seul cas de figure, des dispositions particulières en matière de droit d'intervention de tiers intéressés et de récupération des coûts sont prévues par l'ordonnance de façon à transposer la directive 'responsabilité environnementale' [directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux] » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-524/1, p. 14).

B.49.1. La partie requérante est une société de transport aérien. Elle justifie son intérêt à demander l'annulation des dispositions qu'elle vise en exposant qu'elle fait régulièrement l'objet de poursuites et d'amendes administratives alternatives pour infractions aux normes de bruit fixées par le Gouvernement bruxellois. La pollution par le bruit n'est pas concernée par la notion de dommage environnemental au sens de l'article 4, 1^o, du Code de l'inspection.

Par ailleurs, la partie requérante ne soutient pas effectuer du « transport par route, chemin de fer, voie de navigation intérieure, mer ou air de marchandises dangereuses ou de marchandises polluantes » (annexe 3 du Code de l'inspection, 8^o). Enfin, à supposer qu'en cas d'accident aérien, elle puisse être tenue à la réparation de dommages environnementaux au sens précité, une telle hypothèse relèverait d'un dommage environnemental réalisé et non de la notion de « menace imminente » qui fait l'objet du grief qu'elle exprime.

B.49.2. Les dispositions visées par le onzième moyen ne sont pas applicables à la situation de la partie requérante, de sorte qu'elle ne justifie pas de l'intérêt requis pour en poursuivre l'annulation.

Le onzième moyen est irrecevable.

En ce qui concerne les restrictions d'accès à l'aéroport (douzième moyen)

B.50.1. Le douzième moyen vise l'article 31 du Code de l'inspection, cité en B.9.3, lu en combinaison avec l'article 20, 4^o, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain et avec l'article 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.

B.50.2. La partie requérante considère que ces dispositions, en érigeant le dépassement des normes de bruit en infraction, « confirment une restriction d'accès à l'aéroport illégale », de sorte qu'elles violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars

2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté.

B.51.1. L'article 4 de la directive 2002/30/CE dispose :

« Règles générales relatives à la gestion du bruit des aéronefs

1. Les Etats membres adoptent une approche équilibrée lorsqu'ils traitent des problèmes liés au bruit dans les aéroports situés sur leur territoire. Ils peuvent également envisager des incitations économiques comme mesure de gestion du bruit.

2. Lorsqu'elles envisagent d'introduire des restrictions d'exploitation, les autorités compétentes prennent en considération les coûts et avantages que sont susceptibles d'engendrer les différentes mesures applicables, ainsi que les caractéristiques propres à chaque aéroport.

3. Les mesures ou combinaisons de mesures prises en vertu de la présente directive ne sont pas plus restrictives que ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif environnemental défini pour un aéroport donné. Elles n'introduisent aucune discrimination en fonction de la nationalité ou de l'identité du transporteur aérien ou du fabricant d'aéronefs.

4. Les restrictions d'exploitation basées sur les performances se fondent sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, troisième édition (juillet 1993) de la convention relative à l'aviation civile internationale ».

B.51.2. L'article 6 de la même directive dispose :

« Règles concernant l'introduction de restrictions d'exploitation visant à retirer de la circulation les aéronefs présentant une faible marge de conformité

1. Si l'examen de toutes les mesures possibles, y compris les mesures de restriction partielle d'exploitation, effectué conformément aux dispositions de l'article 5 indique que la réalisation des objectifs de la présente directive requiert l'introduction de restrictions visant à retirer de la circulation les aéronefs présentant une faible marge de conformité, les règles suivantes s'appliquent à la place de la procédure prévue à l'article 9 du règlement (CEE) n° 2408/92 dans l'aéroport considéré :

a) six mois après que l'évaluation a été effectuée et qu'une décision a été prise concernant l'introduction d'une mesure de restriction d'exploitation, aucun service autre que ceux assurés au cours de la période correspondante de l'année précédente ne peut être exécuté dans cet aéroport avec des aéronefs présentant une faible marge de conformité;

b) au minimum six mois à compter de ce moment, chaque exploitant peut être tenu de réduire le nombre de mouvements de ses aéronefs présentant une faible marge de conformité qui sont utilisés dans cet aéroport, à un rythme annuel qui ne dépasse pas 20 % du nombre initial total de ces mouvements.

2. Conformément aux règles d'évaluation visées à l'article 5, les autorités gestionnaires des aéroports urbains répertoriés dans l'annexe I peuvent introduire des mesures plus strictes en ce qui concerne la définition des aéronefs présentant une faible marge de conformité, à condition que ces mesures ne concernent pas les avions à réaction subsoniques civils qui satisfont, de par leur certificat d'origine ou à l'issue d'un renouvellement de certificat, aux normes acoustiques du volume 1, deuxième partie, chapitre 4, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale ».

B.52.1. En réponse à des questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat au sujet de l'interprétation, notamment, de ces dispositions, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, par rapport à la réglementation bruxelloise prévoyant des sanctions en cas de dépassement des normes de bruit :

« Une réglementation environnementale, telle que celle en cause au principal, qui impose des limites maximales de nuisance sonore mesurée au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l'aéroport, ne constitue pas, en tant que telle, une interdiction d'accès à l'aéroport concerné.

[...]

Il ne saurait toutefois être exclu que de telles réglementations, en raison des contextes économique, technique et juridique pertinents dans lesquels elles s'insèrent, puissent avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès.

Si, en effet, les limites imposées par ces réglementations sont si restrictives qu'elles contraignent les exploitants d'aéronefs de renoncer à leur activité économique, de telles réglementations devraient être regardées comme des interdictions d'accès et constitueraient, dès lors, des 'restrictions d'exploitation' au sens de l'article 2, sous e), de cette directive.

Dans l'affaire au principal, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si les mesures adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale ont de tels effets » (CJUE, 8 septembre 2011, C-120/10, *European Air Transport SA c. Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale et Région de Bruxelles-Capitale*, points 29 et 31 à 33).

B.52.2. Par son arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, le Conseil d'Etat a jugé que « la réglementation bruxelloise sur le bruit [...] n'a pas 'les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport' au sens où la Cour [de justice de l'Union européenne] l'a jugé ».

B.53.1. En demandant à la Cour de « vérifier si, en raison des contextes économique, technique et juridique pertinents, la réglementation bruxelloise en cause peut avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport », la partie requérante l'invite en réalité à examiner les normes de bruit elles-mêmes. En effet, ce n'est que dans l'hypothèse où les normes fixées seraient à ce point sévères qu'elles ne pourraient être respectées qu'elles auraient un effet équivalent à une interdiction d'accès à l'aéroport situé à proximité de la Région.

B.53.2. Les normes de bruit dont le dépassement constitue une infraction pouvant donner lieu aux sanctions pénales prévues par la disposition attaquée sont fixées par l'article 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, dont le contrôle échappe à la compétence de la Cour.

B.54. Il en résulte que le moyen est irrecevable.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 45 du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, tel qu'il a été renuméroté et modifié par l'article 54 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 », mais uniquement en ce qu'il ne permet pas d'assortir d'un sursis la décision d'infliger une amende administrative alternative;
- sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.4.2, rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 février 2016.

Le greffier,

F. Meersschaut

Le président,

J. Spreutels