

LES AMENDES ADMINISTRATIVES ALTERNATIVES, UN OUTIL COMPLEMENTAIRE A LA PREVENTION

Le Code de l'inspection, moteur de différents chantiers
dans la période 2014-2018



NOVEMBRE 2019

RAPPORT TECHNIQUE N°5

LES AMENDES ADMINISTRATIVES ALTERNATIVES, UN OUTIL COMPLEMENTAIRE A LA PREVENTION

Table des matières

1. INTRODUCTION	4
2. LES AMENDES AMINISTRATIVES ALTERNATIVES	5
2.1 La procédure des sanctions prévue par le Code de l’inspection	5
Figure 1 : Evolution du nombre de procès-verbaux	5
Figure 2 : Répartition des procès-verbaux dressés en 2018	6
Figure 3 : Evolution du nombre d’amendes	7
Figure 4 : Répartition des amendes infligées en 2018	7
Figure 5 : Montant des amendes	9
Figure 6 : Amendes et montants infligés	9
Figure 7 : Evolution du nombre de recours devant le Collège d’environnement	10
Figure 8 : Taux des décisions ne faisant l’objet d’un recours	10
Figure 9 : Taux des décisions confirmées	11
Figure 10 : Evolution du nombre des paiements	12
Figure 11 : Amendes et montants payés	12
2.2 L’évolution des outils de sanction entre 2014 et 2018	13
a. L’astreinte	13
b. Le montant des amendes administratives alternatives	15
c. L’amélioration des procédures de gestion des dossiers	16
Figure 12 : Evolution des délais de traitement	17
Figure 13 : Délais de traitement en 2018	17
Figure 14 : Evolution du nombre de dossiers en attente de traitement	18
2.3 Le point sur l’évolution des dossiers phares : le survol de Bruxelles, la transaction,...	18
Figure 15 : Amendes et montants infligés	19
3. CONCLUSION	22





1. INTRODUCTION

Le Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale (ci-après « le Code de l'inspection »), constitue le fondement des multiples compétences sectorielles de l'Inspectorat. Le bruit, les permis d'environnement, les déchets, la performance énergétique des bâtiments, la nature, les ondes électromagnétiques, sont autant de thématiques dans lesquelles les agents chargés de la surveillance bruxellois sont actifs. Ce texte législatif offre donc des moyens d'action contribuant à améliorer la qualité de l'environnement ainsi qu'à favoriser notre santé et notre sécurité à tous. Pour en savoir plus, vous pouvez consulter le rapport technique N° 2 « *L'inspection environnementale au service des Bruxellois-es* » et le rapport technique N° 3 « *La gestion coordonnée des Sols pollués à Bruxelles* ».



Photo : © Bruxelles Environnement

Suite au transfert de compétence dans le cadre de la 6e Réforme de l'Etat, le Code de l'inspection s'applique également au bien-être animal. Pour découvrir cette thématique, nous vous invitons à consulter le rapport technique N° 4 « *Le développement et l'évolution de la gestion du bien-être animal en milieu urbain, quelles actions pour quels objectifs ?* ».



Toutes les infractions environnementales et en matière d'énergie et de bien-être animal prévues par le Code de l'inspection peuvent faire l'objet d'une amende administrative alternative. La Région de Bruxelles-Capitale a été précurseur en instituant ce mode de sanction il y a près de 20 ans. Cette adoption a permis de diminuer l'impunité des infractions en ce domaine.

Les amendes gérées par l'Inspectorat et infligées par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement (ci-après « BE ») soutiennent de diverses manières les inspections effectuées afin de promouvoir des comportements plus respectueux de la législation, ce qui constitue l'objectif prioritaire de l'Inspectorat.

En parallèle des changements opérés pour rendre plus efficace la gestion intrinsèque des dossiers, d'autres mesures ont continué à être instaurées pour que les amendes ne soient pas un simple outil répressif mais constituent davantage un outil de prévention permettant de mettre fin plus rapidement aux infractions et de prévenir de futures infractions. Tout en garantissant une position impartiale vis-à-vis des différents intervenants, l'infliction d'amendes encore plus effectives, proportionnées et dissuasives vise à une meilleure sensibilisation des citoyens pour prévenir de futures infractions et améliorer notre cadre de vie.



2. LES AMENDES ADMINISTRATIVES ALTERNATIVES

Tant l'élaboration que l'entrée en vigueur du Code de l'inspection ont donné lieu à de nombreux chantiers au niveau des sanctions administratives.

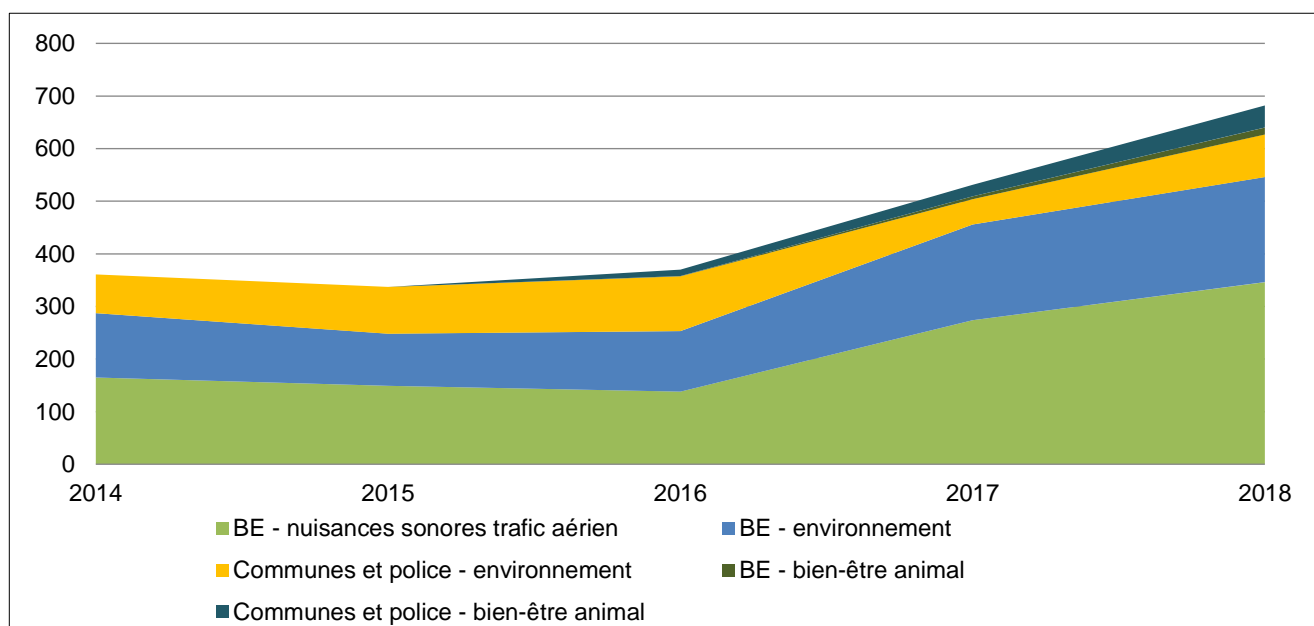
Cette section présente la procédure de sanction prévue par le Code de l'inspection (2.1), et l'évolution des outils de sanction entre 2014 et 2018 (2.2). Pour terminer, un point sur l'évolution des dossiers phares liés au survol de Bruxelles, à la transaction,... est proposé (2.3).

2.1 La procédure de sanction prévue par le Code de l'inspection

Lorsque les actions de prévention des agents chargés de la surveillance de BE, communaux ou de Police ne suffisent pas à modifier le comportement infractionnel des personnes, ces agents sont habilités à dresser un procès-verbal d'infraction sur la base du Code de l'inspection. Ce constat est une étape obligatoire pour aboutir à une sanction. En effet, l'agent relate, dans ce procès-verbal ce qu'il a constaté au sujet d'une infraction, ce qui servira de base pour des poursuites pénales ou administratives.

Le procès-verbal est envoyé dans les 10 jours ouvrables du constat à l'auteur présumé de l'infraction d'une part, ainsi qu'au Procureur du roi, d'autre part. Ce procès-verbal fera, en priorité, l'objet de poursuites pénales.

Figure 1 : Evolution du nombre de procès-verbaux



Source : Bruxelles Environnement

Si le nombre total de procès-verbaux était relativement constant jusque 2016 (variation de l'ordre de 10 %), celui-ci a quasiment doublé au cours des deux dernières années pour passer de 370 en 2016 à 682 en 2018, soit une hausse de 84 %.

Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation, notamment :

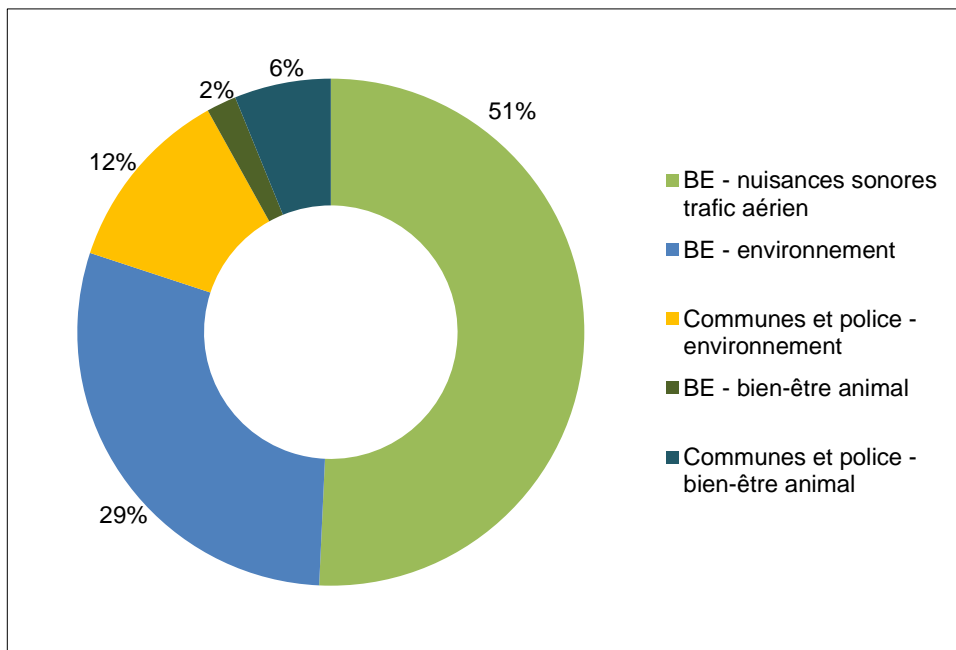
- *en matière d'environnement, BE a développé une approche plus répressive de certaines inspections et a réalisé, dans des secteurs d'activités particuliers, davantage d'actions « coups de poing » au cours desquelles procès-verbal était directement dressé afin d'avoir un impact maximal avec des moyens d'inspection réduits ;*



- en 2017, la suppression de la tolérance en matière de nuisances sonores générées par le trafic aérien a, entre autres, eu pour effet d'augmenter le nombre de compagnies commettant des infractions ;
- le bien-être animal est devenu une compétence régionale.

Ainsi, de manière particulière, entre 2016 et 2018, le nombre de procès-verbaux dressés par BE suite aux nuisances sonores générées par le trafic aérien et en matière d'environnement ont respectivement augmenté de 60 % et de 43 %.

Figure 2 : Répartition des procès-verbaux dressés en 2018



Source : Bruxelles Environnement

La majorité des procès-verbaux dressés en 2018 concerne les nuisances sonores générées par le trafic aérien, ce qui découle notamment de la suppression de la tolérance en cette matière en 2017.

Au-delà de cette thématique, 41% et 8 % des procès-verbaux visaient respectivement les infractions en matière d'environnement et de bien-être animal.

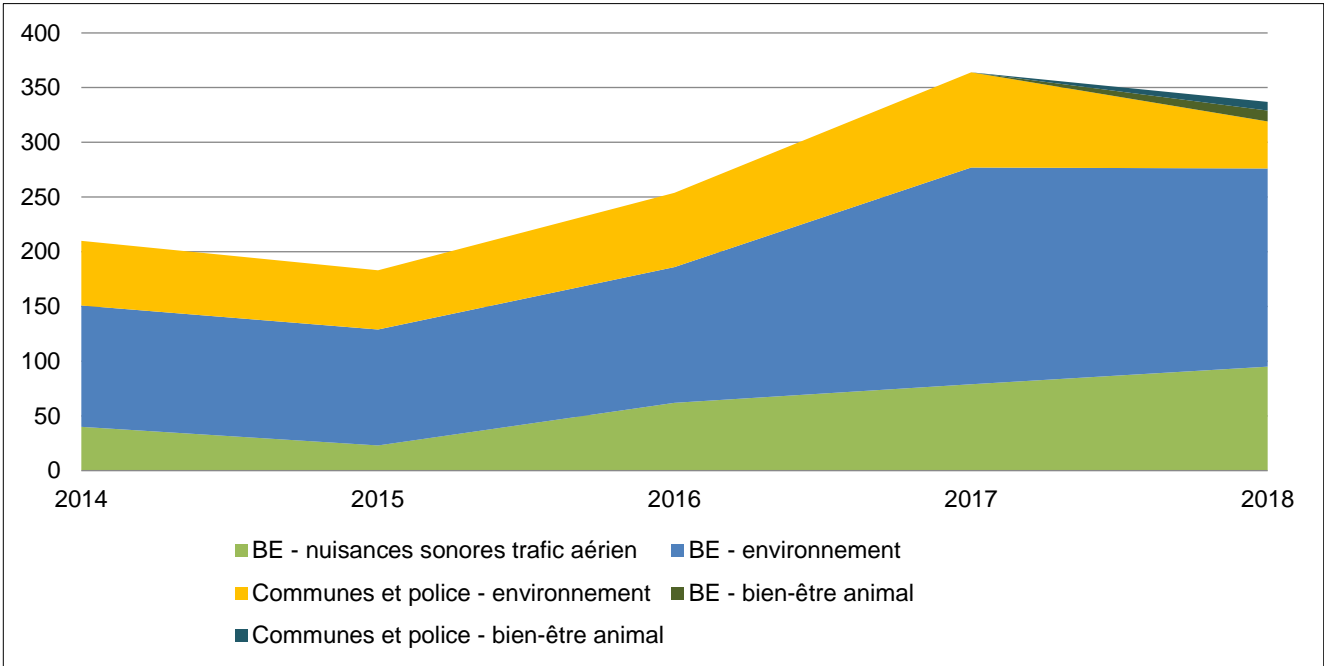


Si le Parquet de Bruxelles décide de ne pas poursuivre dans les 6 mois suivant le constat, le fonctionnaire dirigeant de BE reprend la main en poursuivant administrativement l'auteur présumé de l'infraction.

Toutes les infractions environnementales et en matière de bien-être animal peuvent ainsi être sanctionnées, en fonction de leur gravité, soit par une sanction pénale (peine d'emprisonnement, amende et/ou peine de travail), soit par une amende administrative alternative. En Région de Bruxelles-Capitale, les procédures d'amende administrative alternative existent depuis 2000. Dans la pratique, peu de procès-verbaux en matière environnementale et de bien-être animal donnent lieu à des poursuites pénales. La sanction de ces infractions est donc essentiellement administrative.

La procédure d'amende administrative alternative prévoit qu'avant de prendre une décision, la personne passible de l'amende puisse présenter ses moyens de défense lors d'une audition ou par l'envoi d'une défense écrite. Une défense est ainsi transmise dans plus de la moitié des cas.

Figure 3 : Evolution du nombre d'amendes

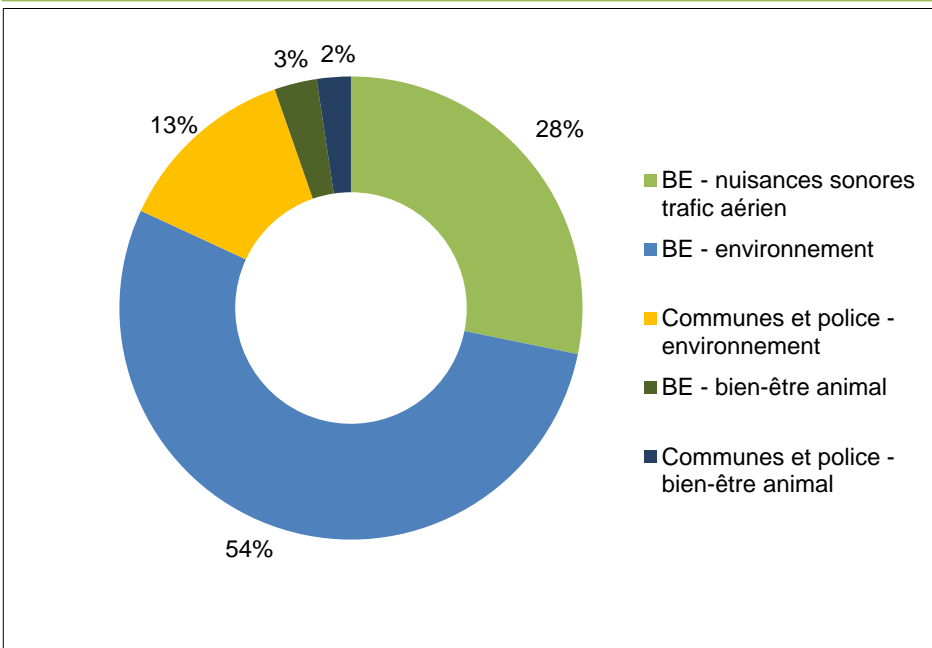


Source : Bruxelles Environnement

Une décision d'amende peut concerner un ou plusieurs procès-verbaux dressés contre la même personne.

Diverses améliorations internes ainsi qu'en 2017, un renforcement de l'équipe lié à une modification de la politique répressive dans plusieurs thématiques, ont permis d'augmenter le nombre d'amendes infligées : de 215 (moyenne des années 2014 à 2016) à 350 (moyenne des années 2017 et 2018), soit une augmentation de 63 %. Par ailleurs, l'année 2017 a connu un pic à 364.

Figure 4 : Répartition des amendes infligées en 2018



Source : Bruxelles Environnement

La majorité des amendes infligées en 2018 font suite aux procès-verbaux dressés en matière d'environnement par BE. Il s'agit de l'une des conséquences de l'augmentation significative des procès-verbaux dressés en cette matière depuis 2017.

Au-delà de cette thématique, 29% des amendes ont été infligées aux compagnies aériennes pour les nuisances sonores qu'elles ont engendrées.





Quelle que soit l'infraction, le Code de l'inspection prévoit une amende administrative alternative pouvant aller de 50 à 62.500 EUR. Elle peut être augmentée jusqu'à 125.000 EUR en cas de cumul d'infractions ou de récidive.

Le montant infligé dépend, bien entendu, de la gravité de l'infraction et des circonstances dans lesquelles elle a été commise. Mais il se veut aussi effectif, proportionné et dissuasif !



Photo : © Gettyimages

Le classement sans suite du procès-verbal au niveau pénal ne signifie en effet pas que les faits ne sont pas graves. Les amendes administratives constituent une sanction qui peut s'avérer lourde pour tout particulier ou toute entreprise.

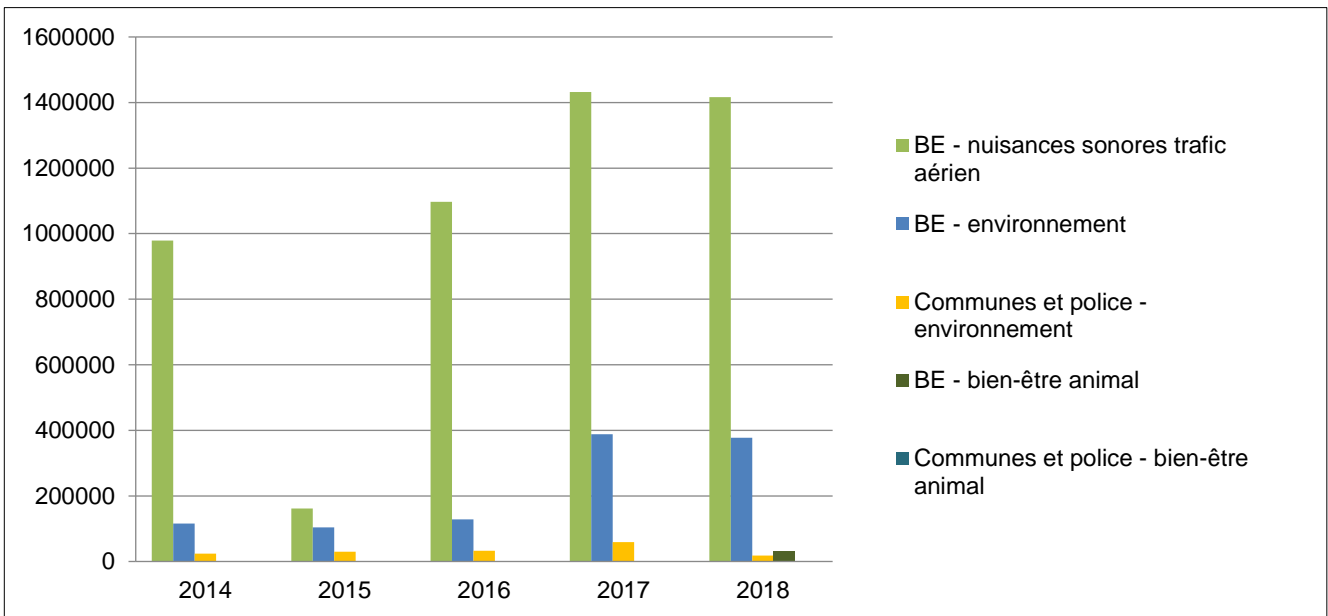
Au-delà de l'aspect répressif, la sanction d'une infraction par une amende administrative alternative permet de conscientiser les différents acteurs, professionnels et particuliers, quant à leurs obligations et de les inciter à se mettre en conformité afin d'éviter un état de récidive. De ce fait, les amendes constituent davantage un outil de prévention permettant de mettre fin plus rapidement aux infractions.

LE MONTANT DE L'AMENDE ADMINISTRATIVE ALTERNATIVE EST INFLUENCE PAR

La nature des faits	Des montants de base sont prévus pour chaque infraction
La gravité des faits	Avec une majoration possible en cas de danger pour la santé ou l'environnement
Le contexte	Dans le cadre d'une activité professionnelle notamment
La fréquence et la durée de l'infraction	En cas de récidive dans les trois ans par exemple
Les circonstances atténuantes ou aggravantes	Selon les actions qui ont été prises ou non pour remédier à la situation.



Figure 5 : Montant des amendes (en EUR)



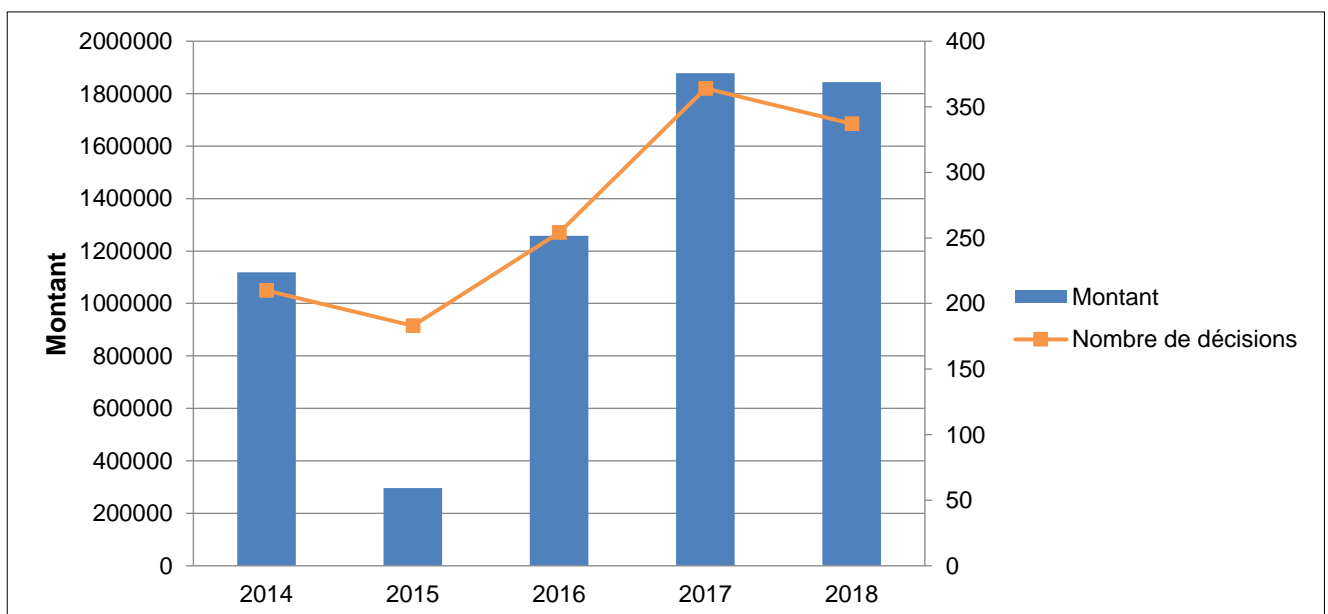
Source : Bruxelles Environnement

Le montant total des amendes est passé de 890.945 EUR (moyenne des années 2014 à 2016) à 1.861.298 EUR (moyenne des années 2017 et 2018), soit une augmentation de 209 %. Par ailleurs, l'année 2017 a connu un pic à 1.878.753 EUR.

La majorité des montants concerne les amendes visant les nuisances sonores générées par le trafic aérien. Le montant plus important dans ce domaine s'explique par le nombre souvent élevé d'infractions reprises dans un procès-verbal.

L'augmentation des montants en matière d'environnement en 2017 et 2018 découle non seulement de l'augmentation du nombre d'amendes infligées dans ce domaine mais également des nouvelles lignes directrices internes relatives aux calculs des montants d'amende infligés.

Figure 6 : Amendes et montants infligés (en EUR)



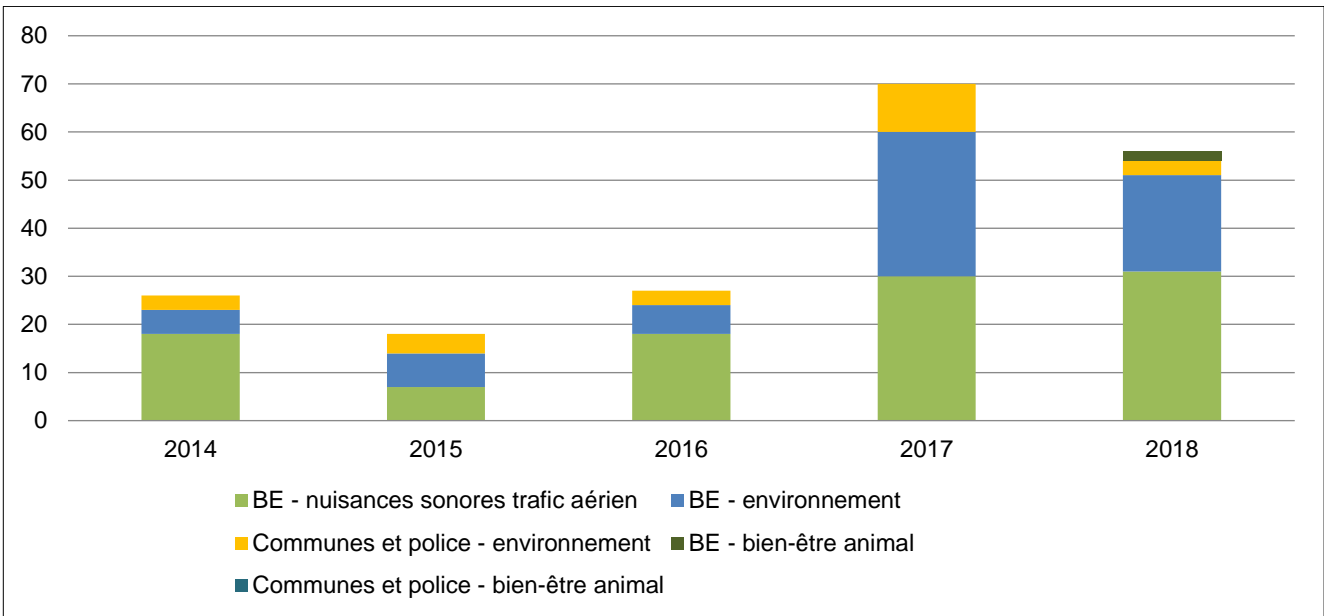
Source : Bruxelles Environnement



Sur la base du dossier en sa possession, le fonctionnaire dirigeant de BE décide d'infliger ou non une amende administrative alternative.

Cette décision peut être contestée devant le Collège d'environnement et ensuite devant le Conseil d'Etat.

Figure 7 : Evolution du nombre de recours devant le Collège d'environnement

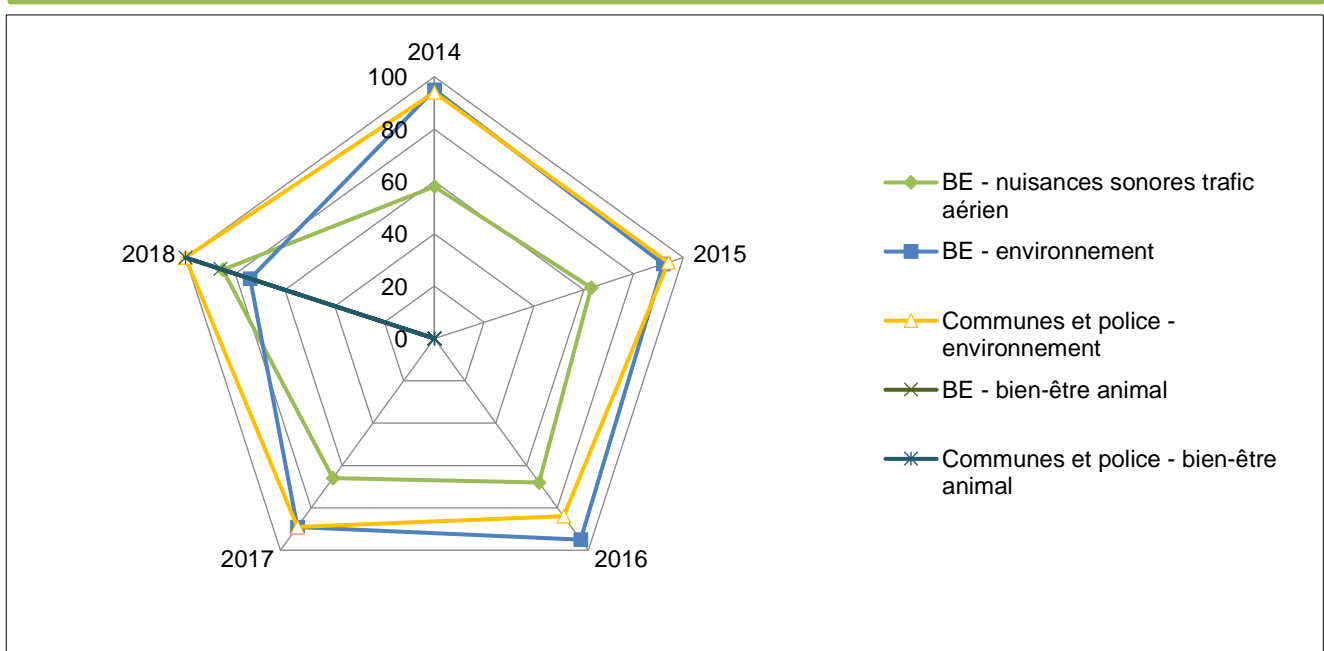


Source: Bruxelles Environnement

Le nombre de décisions faisant l'objet d'un recours devant le Collège d'environnement est en augmentation significative : de 24 (moyenne des années 2014 à 2016) à 63 (moyenne des années 2017 et 2018), soit une hausse de 262 %. Par ailleurs, l'année 2017 a connu un pic à 70.



Figure 8 : Taux des décisions ne faisant l'objet d'un recours (en %)



Source : Bruxelles Environnement

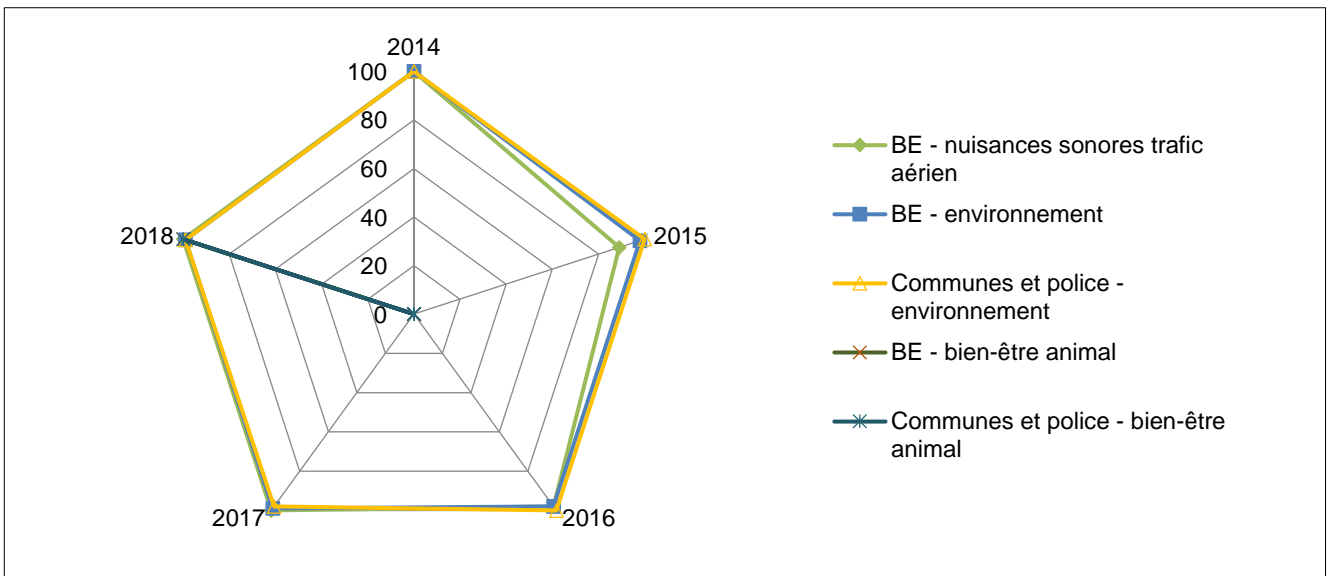




En matière d'environnement, l'augmentation du nombre de recours introduits contre les décisions est très importante. Cette augmentation peut en partie être due à l'augmentation du nombre de décisions qui a, de manière automatique, un impact sur le nombre de recours. Toutefois, le taux de décisions faisant l'objet d'un recours est également en forte hausse... Ainsi, entre 2014 et 2016, 5,4 % des décisions d'amende ont fait l'objet d'un recours alors qu'en 2017 et 2018, ce taux est passé à 12,4 %;

Les décisions en matière de nuisances sonores générées du trafic aérien sont davantage contestées : 35% d'entre elles ont fait l'objet d'un recours au cours des 5 dernières années. Ce taux s'explique notamment par le fait que certaines compagnies contestent systématiquement les décisions infligées.

Figure 9 : Taux des décisions confirmées (en %)



Source : Bruxelles Environnement

Au cours des 5 dernières années, plus de 98% des décisions ont été confirmées, soit suite à une décision du Collège d'environnement, soit en l'absence de contestation. L'augmentation du nombre d'amendes infligées ainsi que du nombre de recours introduits contre celles-ci n'a dès lors pas eu d'impact sur la qualité des décisions.

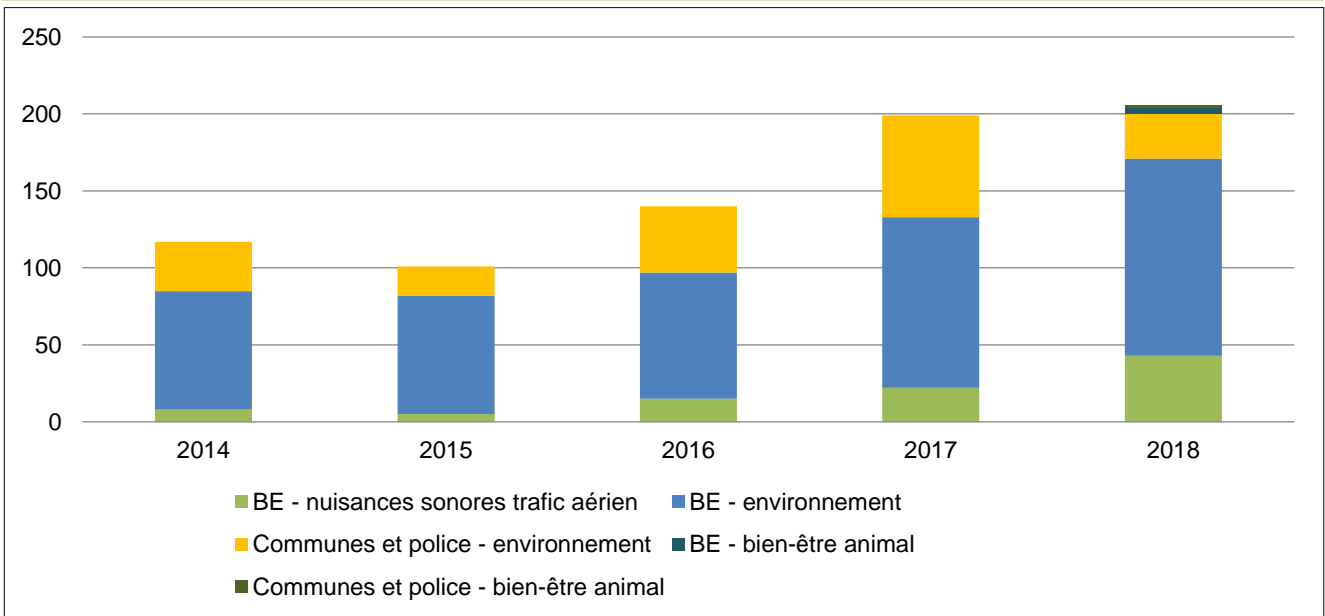
En cas de recours, certaines des décisions confirmées par le Collège d'environnement l'ont été en leur principe mais leur montant a été diminué ou augmenté.

Si la personne ne paie pas son amende, le dossier est transféré à Bruxelles Fiscalité qui gère la procédure de récupération forcée du montant de l'amende par huissier, exposant le contrevenant à des frais supplémentaires. Afin de garantir l'effectivité des sanctions, une collaboration étroite entre Bruxelles Environnement et Bruxelles-Fiscalité a été en effet mise sur pieds. Elle consiste en une transmission systématique et efficace des dossiers vers Bruxelles-Fiscalité qui se charge de décerner des contraintes de paiement.

Tant que l'amende administrative n'est pas entièrement payée, le Procureur du roi peut décider de reprendre la main. Dans ce cas, des poursuites pénales peuvent être engagées pour les faits reprochés dans le procès-verbal à l'origine de la procédure d'amende administrative.



Figure 10 : Evolution du nombre des paiements

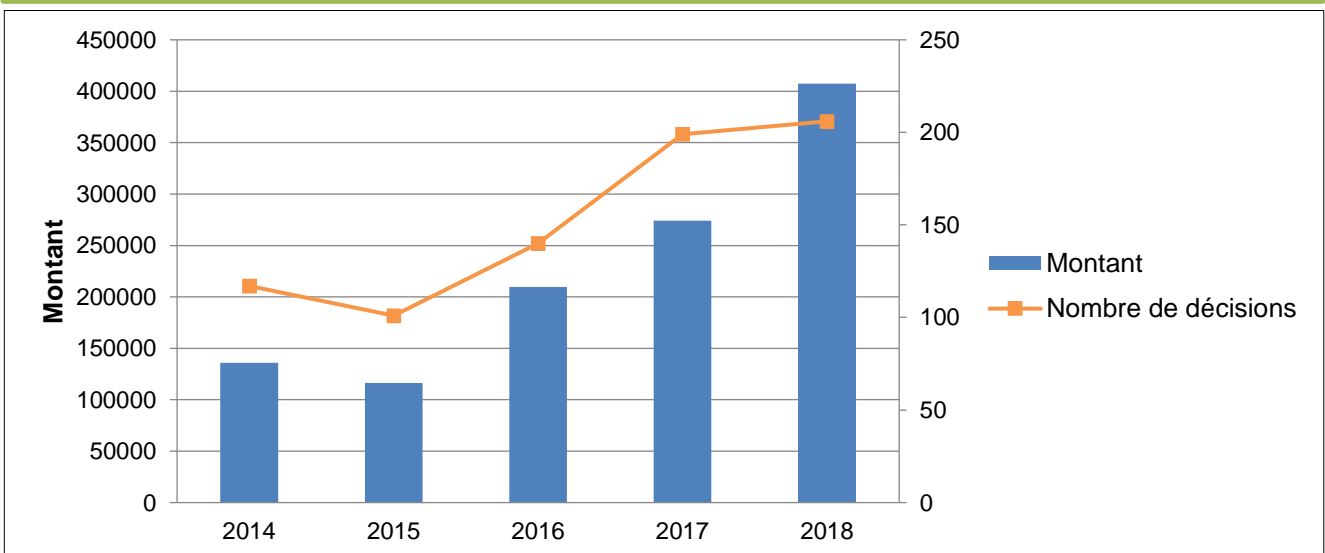


Source : Bruxelles Environnement

La moitié des décisions donne en moyenne lieu à un paiement volontaire du contrevenant. Le nombre élevé de décisions infligées en 2017 et 2018 a eu un impact sur le nombre d'amendes payées ces mêmes années.



Figure 11 : Amendes et montants payés (en EUR)



Source : Bruxelles Environnement

Enfin, l'amende administrative alternative est décidée sur la base des faits constatés dans le procès-verbal. Même en cas de paiement de l'amende, si la situation d'infraction persiste, un nouveau procès-verbal pourra être dressé et fera, le cas échéant, l'objet d'une nouvelle procédure. Une nouvelle amende d'un montant plus élevé peut alors être infligée pour cause de récidive.



2.2 L'évolution des outils de sanction entre 2014 et 2018

Dans certains cas, il y a lieu de constater qu'aucune mesure préventive ou répressive ne permet de régulariser la situation ou encore que la situation est tellement urgente que des mesures complémentaires s'imposent.

Afin de faire face à ce genre de situation, le Code de l'inspection a prévu un nouvel outil de répression supplémentaire : l'astreinte ! (a)

BE a profité de l'introduction de l'astreinte dans le Code de l'inspection pour faire analyser les lignes directrices d'infliction des amendes et adapter ses montants (b).

Outre l'aspect sanction, le volet procédural du Département gérant les dossiers d'amende administrative alternative a également fait l'objet d'une analyse « contrôle qualité » lui permettant d'améliorer la qualité de gestion de ses dossiers (c).

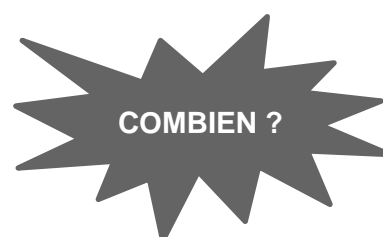


a. L'astreinte

La décision d'infliger une amende administrative peut, le cas échéant, être accompagnée d'un ordre de cesser l'infraction sous peine de devoir payer un montant supplémentaire. C'est le mécanisme d'astreinte.

En pratique, cela signifie qu'en plus d'infliger une amende, BE impose de réaliser des actions précises dans un délai déterminé. Si les ordres indiqués sont suivis endéans le délai, le montant de l'astreinte, plafonné à 62.500 EUR, ne sera pas réclamé. Par contre, si les actions demandées n'ont pas été réalisées et que le délai est passé, le montant de l'astreinte sera réclamé.

Des critères très stricts d'application ont été définis afin d'utiliser cet outil de manière efficiente. C'est le :



Critère nr. 1 : type d'infraction (le quoi ?)

L'astreinte est un outil pertinent pour faire cesser les infractions « continues ». Une infraction continue est une infraction qui dure dans le temps (exploiter sans permis d'environnement par exemple). Une remédiation de la situation est alors encore possible. Par contre, les infractions « instantanées » ont la caractéristique d'être consommées dès qu'elles ont été commises (dépassement des normes de bruit en matière de trafic aérien par exemple). Il n'y a pas de remédiation possible dans ce cas : *le mal est fait*.

L'astreinte sera utilisée comme moyen de contrainte financière visant la régularisation (obligation de faire) ou le respect d'un ordre de cessation d'infraction (obligation de ne pas faire).

Critère nr. 2 : type de dossier (le pourquoi ? ou dans quel cas/quand ?)

L'astreinte est un outil « extra ». Son utilisation doit être implémentée petit à petit et dans des cas assez précis afin d'en tirer le meilleur avantage. Des types de dossiers dans lesquels il paraît indispensable d'utiliser l'astreinte ont dès lors été déterminés. Ces dossiers doivent donc être constitués de :

- De possibles répercussions pour l'environnement, la sécurité ou encore la santé humaine (FAITS) : soit le risque de dommage est évitable, soit ce dommage est avéré mais peut être réparé ;
- Un contrevenant qui n'entreprend aucune démarche pour se remettre en ordre (dossier très long et/ou un contrevenant en état de récidive) (PERSONNE)

Critère nr. 3 : coûts de la mise en conformité (combien ?)

Une astreinte n'est applicable que lorsque les coûts à prévoir pour répondre conforme à la législation sont facilement et objectivement déterminables.

Ce critère fait partie intégrante de l'obligation pour l'administration de motiver ses actes. Les données contenues dans le dossier d'inspection sont précieuses pour répondre à cette obligation.

Afin de répondre à ces critères, le rôle de l'inspecteur est primordial dans le mécanisme de l'astreinte. En effet, c'est sur la base de son expérience, de son expertise technique et du suivi de son dossier d'inspection que les données nécessaires pour l'application de l'astreinte peuvent être collectées. C'est également lui qui attire l'attention en premier lieu sur un dossier problématique qui requiert une autre forme de répression. Il est notamment bien placé pour évaluer les délais réalistes à fixer dans le cadre d'un ordre de cesser l'infraction sur la base du cas concret analysé.

La première décision d'infliger une amende administrative alternative de 4.950 EUR assortie d'un ordre de cesser l'infraction sous peine d'astreinte d'un montant de 10.000 EUR a été prise le 11/09/2018. Le dossier concernait l'exploitation d'installations de chauffage dans lequel des actions de prévention (visites, avertissements, mises en demeure, ...) avaient été mises en place depuis 2012 par les agents chargés de la surveillance, malheureusement sans succès. Après un premier procès-verbal d'infraction en 2014 découlant sur une amende administrative alternative de 900 EUR en 2015, le contrevenant restait en défaut de remédier à la situation infractionnelle. L'astreinte n'a pas été contestée par le contrevenant.



b. Le montant des amendes administratives alternatives

A l'occasion de l'entrée en vigueur du Code de l'inspection en 2015, BE a fait réaliser des études pour déterminer le montant adéquat des amendes en fonction des thématiques environnementales et des types d'infractions. Il a également intégré la thématique du bien-être animal devenu entre-temps une compétence régionale.

L'objectif poursuivi était une harmonisation horizontale (entre les différentes thématiques environnementales) et verticale (entre les différentes infractions d'une même législation) sur la base d'une étude économique. L'étude a été menée avec l'appui d'un bureau externe et a concerné 13 thématiques environnementales. L'objectif était également de pouvoir infliger des amendes davantage effectives, proportionnées et dissuasives pour viser à une meilleure sensibilisation des citoyens, pour favoriser la remédiation des infractions en cours, et pour prévenir de futures infractions.



De nouvelles lignes directrices sont ainsi d'application depuis mai 2017, conduisant à une augmentation du montant moyen des amendes. Ces lignes directrices sont notamment basées sur le gain financier retiré par le contrevenant du fait de la commission de l'infraction, sur la gravité des infractions, sur le travail éventuel de prévention qui a précédé le procès-verbal, ...

Alors que le montant moyen d'une décision d'amende sanctionnant des infractions en matière d'environnement (en dehors des nuisances sonores générées par le trafic aérien) était de 840 EUR en 2016, il est passé à 1.568 EUR en 2017 et à un peu plus de 1.764 EUR en 2018.

Au cours des dernières années, les infractions majoritairement constatées et sanctionnées sont liées :



au permis d'environnement (absence ou non-respect des conditions d'exploitation)



à une gestion non conforme des déchets



aux nuisances sonores générées par des installations classées, le voisinage et le trafic aérien



au non-respect des règles en matière de performance énergétique des bâtiments (notamment l'exploitation des installations de chauffage ou la certification PEB)



c. L'amélioration des procédures de gestion des dossiers

Un deuxième projet a été lancé en parallèle concernant la gestion des dossiers. L'objectif poursuivi était la mise en place d'un processus de contrôle-qualité de la gestion des dossiers d'amendes administratives alternatives. L'analyse a également été effectuée à l'aide d'un bureau externe.

Ce contrôle qualité touche les différents acteurs de la procédure, à savoir les agents administratifs, les gestionnaires et les juristes. Il sert d'outil au manager afin de déterminer d'une part, si la gestion des dossiers permet d'atteindre les objectifs fixés et d'autre part, d'identifier rapidement et de manière claire les facteurs qui nécessitent une amélioration pour atteindre ces objectifs.

Après avoir analysé la procédure en vue d'identifier et évaluer les risques, des mesures d'amélioration ont été recommandées et ont conduit ou aidé à l'implémentation des outils suivants :



Les KPI ou indicateurs de performance.

Ces KPI sont d'une part, chiffrés (description du nombre, du montant et du paiement des amendes) et d'autre part font état de la qualité des décisions (nombre de recours gagnés auprès du Collège d'environnement) et de gestion (délai de traitement des dossiers et passif).



La dématérialisation de la procédure de traitement, de validation, de signature et d'envoi des courriers et décisions via le système ALFRESCO.



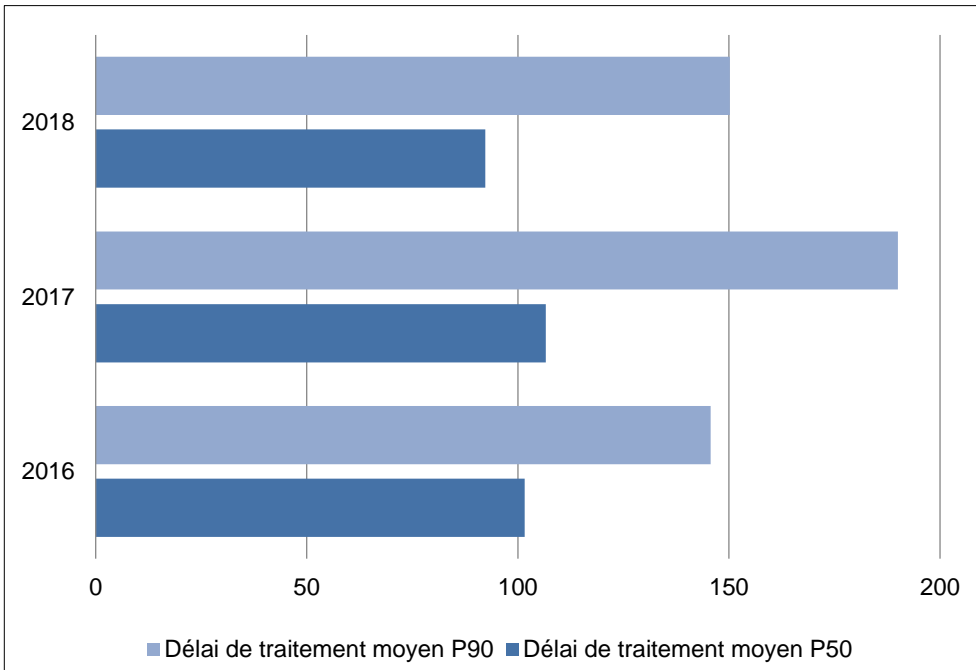
La mise en place de critères de qualité de gestion des dossiers.



La mise en place de ces mesures a eu pour conséquence de simplifier et d'accélérer la gestion des dossiers, permettant, à son tour, de mettre l'accent sur la qualité et de contrôler cette qualité.



Figure 12 : Evolution des délais de traitement (en jours)

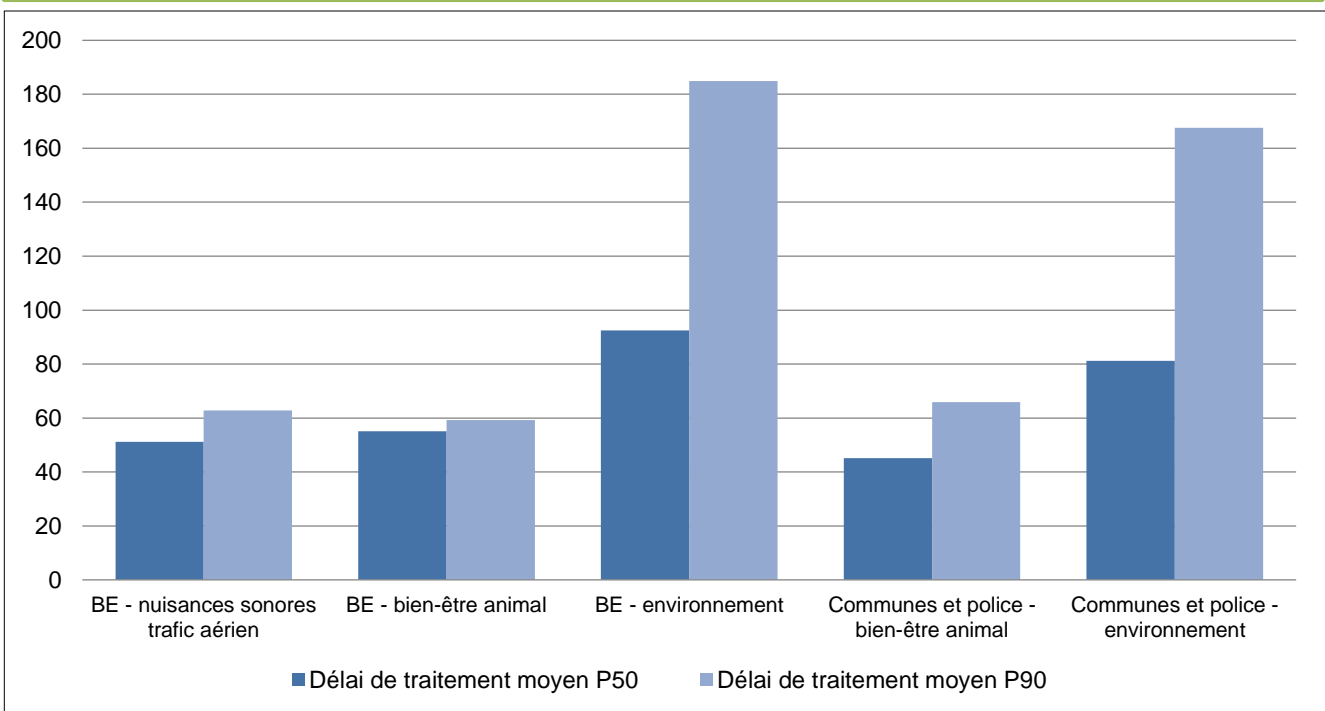


Au cours des 3 dernières années, plus de 92% des dossiers ont été traités dans les délais déterminés. Le délai de traitement moyen d'un dossier pour un percentile 50 s'élève à 92 jours. Ce délai monte à 150 jours pour un percentile 90.

L'augmentation des délais en 2017 s'explique par la complexité de plusieurs dossiers qui ont nécessité des analyses juridiques poussées.

Source : Bruxelles Environnement

Figure 13 : Délais de traitement en 2018 (en jours)

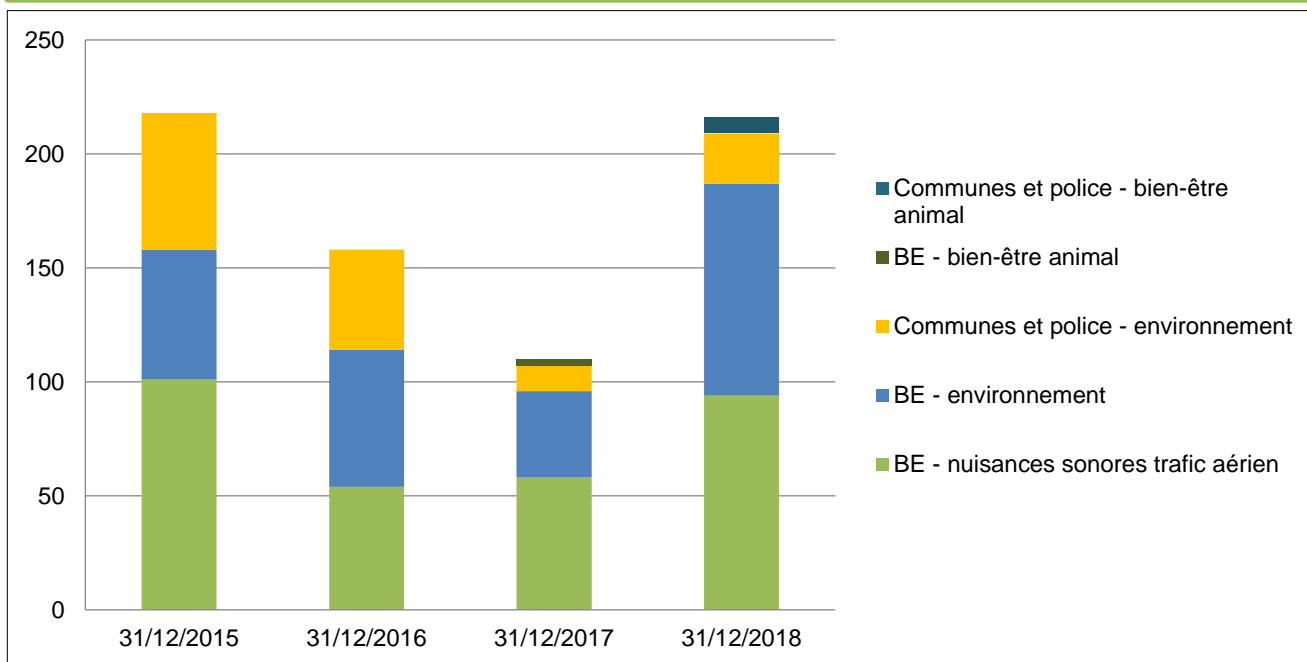


Source : Bruxelles Environnement

La différence plus importante entre les P50 et P90 concernant les amendes en matière d'environnement s'explique entre autres par le fait que diverses démarches sont effectuées pour disposer d'une meilleure vue sur la situation infractionnelle lors de l'infliction de l'amende (nouvelle visite ou campagne de mesure de pollution,...).



Figure 14 : Evolution du nombre de dossiers en attente de traitement



Source : Bruxelles Environnement

Hormis une recrudescence observée en 2018, la diminution du passif est clairement établie. Cette recrudescence découle de l'augmentation significative des procès-verbaux à partir de 2017.



2.3 Le point sur l'évolution des dossiers phares : le survol de Bruxelles, la transaction,...

Les amendes administratives alternatives en Région de Bruxelles-Capitale, cela concerne aussi la thématique du survol de Bruxelles qui a un peu plus de visibilité sur la scène régionale en raison de nombreux articles de presse et de questions parlementaires. En effet, l'ordonnance du 17/07/1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27/05/1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien et le Code de l'inspection permettent le constat, la poursuite et la sanction du dépassement des normes de bruit par le trafic aérien en Région de Bruxelles-Capitale.



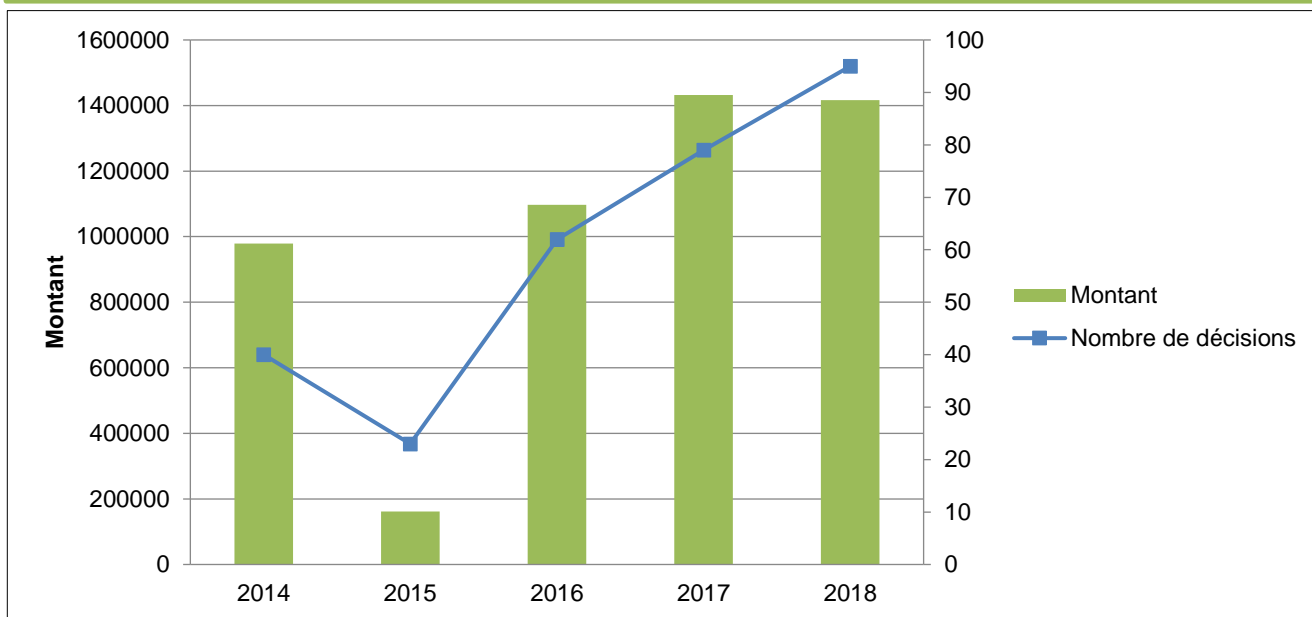
Photo : © Herman Ricour

! Depuis 2000, les compagnies aériennes se voient régulièrement infliger des amendes administratives alternatives suite aux procès-verbaux dressés par BE.

Depuis la même année, de nombreux recours sont également constamment introduits contre les décisions du fonctionnaire dirigeant de BE avec pour conséquence un contentieux abondant et complexe. En effet, plus de 300 décisions ont déjà fait l'objet d'un recours au Conseil d'Etat qui a rendu pas moins de 200 arrêts dont la plupart donnent raison à la Région de Bruxelles-Capitale. Les dispositions légales ont fait et font toujours systématiquement l'objet de recours et de questions préjudicielles auprès de la Cour Constitutionnelle ou du Conseil d'Etat.



Figure 15 : Amendes et montants infligés (en EUR)



Source : Bruxelles Environnement

Depuis 2015, le nombre de décisions infligées est en constante augmentation.

Au cours des 5 dernières années, plus de 97% des décisions ont été confirmées. De plus, malgré l'augmentation du nombre de décisions infligées en 2017 et 2018, aucune de celles-ci n'a été annulée par le Collège d'environnement.

Durant la période 2014-2018, les avancées majeures suivantes ont été relevées :

i. Arrêt de la Cour Constitutionnelle n°25/2016 du 18/02/2016. Le recours en annulation, qui comptait au total pas moins de 14 moyens, a été rejeté sauf en ce qui concerne l'article 45 qui ne permet pas d'assortir d'un sursis la décision d'infliger une amende administrative alternative. La Cour modère cependant l'annulation partielle en déclarant que la disposition *peut être appliquée par les autorités administratives [en l'attente d'une modification ordonnancière] lorsque 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.*

ii. La suppression de la tolérance, le 19/05/2016 par la Ministre de l'environnement et le retentissant arrêt n° 236.128 du 14/10/2016 du Conseil d'Etat. La tolérance admise pour les dépassements des normes de bruit (art. 2 arrêté 27/05/1999) inférieurs à 9 dB(A) le jour et inférieurs à 6 dB(A) la nuit qui ne donnaient lieu qu'à un « simple » avertissement a été supprimée. Cette décision avait fait l'objet de recours en suspension devant le Conseil d'Etat qui a rejeté, entre autres, la demande pour motif que l'intérêt des compagnies aériennes n'était pas légitime en ce que « *la demande de suspension tend à permettre aux requérantes d'enfreindre la législation relative à la lutte contre le bruit sans encourir les sanctions qu'elle commine; que l'intérêt qu'elles ont à obtenir la suspension de l'exécution de l'acte attaqué revient à leur procurer un permis de délinquer impunément* ».



- iii. L'activation du recouvrement des amendes impayées en matière de bruit des avions par Bruxelles-Fiscalité tel que prévu par l'accord du Gouvernement pour la législature 2014-2019. Depuis 2015, les amendes administratives alternatives infligées aux compagnies aériennes qui ont été transmises à Bruxelles-Fiscalité pour cause de non-paiement font l'objet de contraintes lorsqu'elles sont définitives (à savoir que tous les recours contre la décision sont épuisés). Les recouvrements ont fait et font régulièrement l'objet de recours auprès des Tribunaux et ensuite des Cours afin de s'opposer aux contraintes de paiements signifiés par la Région de Bruxelles-Capitale.

Par ailleurs, l'ordonnance modificatrice du 08/05/2014 instaurant le Code de l'inspection a fait l'objet d'un recours auprès de la Cour Constitutionnelle. Par un arrêt n°25/2016 du 18/02/2016, la Cour Constitutionnelle a annulé l'article 45 du Code de l'inspection mais uniquement en ce qu'il ne permet pas d'assortir d'un sursis la décision d'infliger une amende administrative alternative. Aux termes de cet arrêt, il incombe au 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.

Il était donc nécessaire de modifier l'ordonnance afin d'insérer une disposition relative au sursis. A cette occasion, plusieurs autres modifications du Code de l'inspection ont été proposées afin de poursuivre les efforts entrepris pour garantir l'effectivité du droit de l'environnement.

Une ordonnance modificatrice est donc à ce jour en cours d'adoption et reprend les points suivants

Instaurer la possibilité d'accorder un sursis au paiement d'une amende administrative

Intégrer la réglementation européenne relative aux sous-produits animaux

Incriminer l'irrespect d'un ordre de cessation ou de fermeture

Définir les modalités d'imposition, de recours et de recouvrement d'une astreinte liée à un ordre de cessation d'infraction

Ajouter la possibilité pour l'administration de notifier ses actes par voie électronique

L'adoption du texte devrait aboutir avant la fin 2019.

En parallèle de l'adoption de l'ordonnance modificatrice, une réflexion a été lancée sur la possibilité d'introduire un système de transaction administrative / perception immédiate dans le Code de l'inspection dans une modification future.

En effet, pour certaines infractions environnementales moins graves ou ayant un impact facilement quantifiable, la durée de la procédure classique de sanction (procès-verbal – Parquet – amende administrative alternative) peut sembler trop longue même si elle est justifiée par plusieurs facteurs (délai de décision du Parquet, respect des droits de la défense du contrevenant, attente d'un complément d'information de l'agent verbalisant indispensable pour disposer d'une vision actualisée de la situation infractionnelle, ressources humaines disponibles,...). Une procédure de transaction pourrait ainsi permettre de répondre de manière plus rapide et efficace à certaines infractions environnementales moins graves ou ayant un impact facilement quantifiable, tout en maintenant les améliorations dans le processus d'amende administrative.





Photo : GettyImages

Par ailleurs, de nouveaux KPI sont en cours de développement et portent notamment sur la dispersion des montants d'amende et le mécanisme de l'astreinte.

Ils visent à disposer d'une meilleure vision tant quantitative que qualitative des amendes infligées, par le biais de la gravité des infractions commises et de l'efficacité des astreintes infligées quant à la régularisation des infractions.

De même, les lettres-types ont été revues afin d'employer une structure et un langage plus compréhensibles pour les personnes passibles des amendes. Les décisions infligées renforcent ainsi leur perspective d'un outil de prévention permettant de mettre fin plus rapidement aux infractions et de prévenir de futures infractions.

Les lignes directives relatives aux montants d'amende mises en place en 2017 font également l'objet d'une analyse approfondie sur la base de 2 ans d'application et seront tant adaptées que complétées dans les thématiques où cela est opportun.

Enfin, la protection de l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale ne se limite pas à l'exécution pure et simple de la législation dans chaque administration. Elle demande en effet une collaboration entre les différents acteurs dans le respect de leurs compétences.

Dans ce cadre, BE participe au réseau d'expertise « environnement – urbanisme » organisé par le Collège des Procureurs Généraux représenté par M. Patrick CAROLUS, substitut du procureur général de Bruxelles. Ce réseau est plus large et complète les réunions entre BE et les substituts du Procureur du roi. Ce réseau réunit plusieurs fois par an des représentants des administrations en environnement et en urbanisme, du Parquet de Bruxelles et du service d'appui du collège du ministère public. Ces réunions permettent de mieux visualiser, déterminer et coordonner les enjeux environnementaux et urbanistiques en Région de Bruxelles-Capitale en matière de politique criminelle et de sanctions administratives.

De même, la transmission systématique et efficace des dossiers vers Bruxelles-Fiscalité qui se charge de décerner des contraintes de paiement ainsi que les modalités de cette collaboration feront l'objet d'un memo of understanding entre les deux administrations qui devrait être signé au cours des prochains mois.



3. CONCLUSION

Au cours des 5 dernières années, davantage de situations infractionnelles environnementales ainsi qu'en matière de nuisances sonores générées par le trafic aérien et de bien-être animal ont été constatées et ont conduit à l'infliction d'une amende administrative alternative.

L'entrée en vigueur du Code de l'inspection, le 01/01/2015, a constitué une opportunité pour mettre en place des outils innovants en matière de sanctions administratives, notamment la possibilité d'assortir une amende d'un ordre de cesser l'infraction sous peine d'astreinte. Les lignes directrices visant à infliger des amendes davantage effectives, proportionnées et dissuasives permettent de favoriser une meilleure sensibilisation des citoyens, ce qui contribue à la remédiation des infractions en cours et à la prévention de futures infractions. Les processus internes ont également été analysés et améliorés, entre autres via l'utilisation d'un système de dématérialisation de la procédure et de KPI.

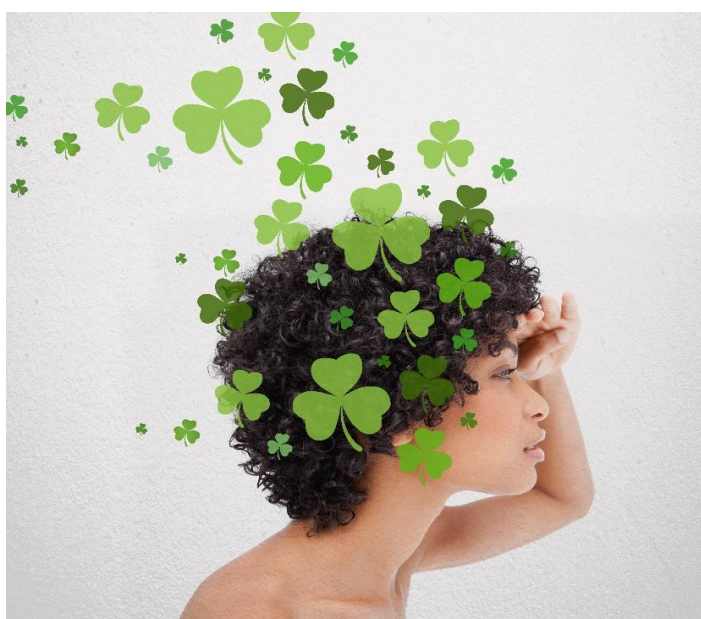


Photo : © GettyImages

D'une part, la modification actuelle du Code de l'inspection et de l'insertion d'une procédure de transaction administrative / perception immédiate qui peut permettre de répondre de manière plus rapide et efficace à certaines infractions environnementales moins graves ou ayant un impact facilement quantifiable, et d'autre part, de l'amélioration des collaborations et des outils internes tels que de nouvelles lettres-types, des KPI supplémentaires,... continueront à permettre tant d'améliorer notre cadre de vie via une meilleure adéquation du mécanisme des sanctions administratives aux infractions environnementales et en matière d'énergie et de bien-être animal, que de favoriser une meilleure sensibilisation des contrevenants pour prévenir de futures infractions et remédier aux infractions en cours.

INFO



bruxelles
environnement
.brussels

02 775 75 75

WWW.ENVIRONNEMENT.BRUSSELS

Rédaction: Julie CORNET – Robertine DEGRAVE – Sophie DUCHATEAU – Ruth MAERTENS - Gilles MOULART

Comité de lecture: Jean-Pierre JANSSENS – Marie-Astrid MASSA

Mise en page : Figen ASLAN – Marie-Astrid MASSA

Ed. Resp. : Frédéric Fontaine et Barbara DEWULF – Av. du Port 86C/3000- 1000 Bruxelles

