

## *Les amendes administratives en droit aérien : œuvre d'apprenti-sorcier ?*

Dr. Carole M. Billiet <sup>1</sup>

### **Introduction**

1. Le système d'amendes administratives dont traite cette contribution est récent. Il a été inséré dans la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne (dorénavant « Loi 1937 Navigation aérienne ») <sup>2</sup> par les lois portant des dispositions diverses (I) et (II) du 22 décembre 2008 <sup>3</sup>. L'intervention du législateur s'appuie sur le Règlement (CE) n° 793/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 modifiant le Règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté <sup>4</sup>. Le nouvel article 14.5 du Règlement (CEE) n° 95/93 impose aux Etats membres de veiller à ce qu' « *existent des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ou des mesures équivalentes en cas d'exploitation répétée et intentionnelle de services aériens à une heure significativement différente des créneaux horaires attribués ou d'utilisation de créneaux horaires d'une manière significativement différente de celle indiquée au moment de l'attribution, lorsque ceci cause un préjudice aux activités de l'aéroport ou au trafic aérien.* ». L'obligation à légiférer a été particulièrement prise à cœur à cause de la problématique des nuisances sonores liée à l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National (Zaventem), spécifiquement celles provoquées par les vols de nuit <sup>5</sup>. Les dispositions en question sont entièrement nouvelles. Avant sa modification opérée par les lois portant des dispositions diverses du 22 décembre 2008, la Loi 1937 Navigation aérienne ne comprenait pas de système d'amendes administratives.

Le nouveau système de sanction n'a pas encore été mis en œuvre. Cet exposé se consacrera donc, nécessairement, à l'analyse du travail législatif. Deux questions retiennent notre attention. Quelle est la portée du système d'amendes pour les entreprises concernées, principalement les compagnies aériennes ? Et que vaut le travail législatif au regard de l'article 14, §§ 5 et 7, PIDPC (*Pacte International relatif au droits politiques et civils*) (droit à un double degré de juridiction *resp.* droit à ne pas être jugé ou puni deux fois) ?

---

<sup>1</sup> Senior researcher Centrum voor Milieurecht U.Gent, visiting researcher Centrum voor Economische Studiën (research group Energy, Transport & Environment) K.U.Leuven.

L'auteur remercie l'IWT pour le financement dans le cadre du projet de recherche SBO-060034 'Environmental Law Enforcement: A Comparison of Practice in the Criminal and the Administrative Tracks' (2007 – 2011), un projet où collaborent le Centrum voor Milieurecht de la U.Gent, le Centrum voor Economische Studiën (research group Energy, Transport & Environment) de la K.U.Leuven, le centre de recherche International Research on Criminal Policy de la U.Gent, le Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) et le Departement Staats- en bestuursrecht, chaire Bestuursrecht, in het bijzonder Handhavingsrecht, de la U.Tilburg (Pays-Bas). Pour plus d'informations concernant ce projet de recherche, visitez [www.environmental-lawforce.be](http://www.environmental-lawforce.be).

<sup>2</sup> M.B. 26 juillet 1937, modifiée à plusieurs reprises, le plus récemment par l'article 4 de la loi-programme du 17 juin 2009 (M.B. 26 juin 2009).

<sup>3</sup> M.B. 29 décembre 2008. Entrée en vigueur : 8 janvier 2009.

<sup>4</sup> J.O. n° L 138, 30 avril 2004.

<sup>5</sup> Projet de loi portant des dispositions diverses (I), *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-09, n° 52-1608/001, 12 ; Projet de loi portant des dispositions diverses (II), *Doc. Parl.*, Chambre, 2008-09, n° 52-1609/001, 5. L'obligation de droit européen à légiférer a toutefois été méconnue pendant des années. Le règlement en entré en vigueur le 30 juillet 2004, l'article 14.5 est d'application depuis le 30 juillet 2005. – Article 2 Règlement (CE) n° 793/2004.

2. Après une brève esquisse de la pratique législative générale en matière de sanctions administratives monétaires (I), les options de base du système d'amendes administratives de la Loi 1937 Navigation aérienne sont discutées (II). Ensuite il est exposé pourquoi ce système d'amendes administratives n'a qu'une portée limitée pour les compagnies aériennes (III). Suit un aperçu ciblé de la procédure d'imposition d'amende (IV), desservant notamment l'analyse de la qualité du travail législatif (V). En conclusion sont repris quelques points essentiels concernant l'importance pratique de la nouvelle législation.

L'information a été clôturée le 15 juillet 2009.

## I. La pratique législative en matière de sanctions administratives monétaires

3. A l'heure actuelle, tout juriste le sait : l'amende et la transaction administrative ont la faveur du législateur. Depuis une quinzaine d'années surtout, nous assistons à un foisonnement d'expérimentations législatives instaurant ces mécanismes de sanction, dans les matières fédérales, régionales et communautaires. Un exemple frappant de date récente concerne le droit de l'environnement. Depuis ce 6 février, la Région Wallonne connaît la possibilité de sanctionner la plupart des infractions en matière d'environnement par des amendes administratives<sup>6</sup>. Pour certaines infractions, le législateur a de surcroît prévu la possibilité d'une transaction administrative<sup>7</sup>. En Région Flamande, ce 1<sup>er</sup> mai a vu l'entrée en vigueur en droit de l'environnement d'un système d'amendes administratives double, comprenant des amendes administratives qui constituent une alternative pour des poursuites pénales (dépénalisation douce) et des amendes administratives qui sanctionnent des infractions qui ne constituent plus de délits au pénal (dépénalisation dure)<sup>8</sup>. Cette nouvelle législation comporte aussi une primeur pour le pays : la possibilité d'une confiscation administrative de bénéfices illégalement acquis<sup>9</sup>, limitée au bénéfice net<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Titre VI *Amendes administratives* (articles D.160 – D.169) du décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement (*M.B.* 20 juin 2008) (entrée en vigueur: article 12 de l'A.G. du 5 décembre 2008 insérant une partie VIII dans la partie réglementaire du Livre 1er du Code de l'Environnement, *M.B.* 27 janvier 2009).

<sup>7</sup> Article D.159 du décret.

<sup>8</sup> Articles 16.4.2 – 16.4.4 et 16.4.19 – 16.4.65 du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (*M.B.* 3 juin 1995) tel que complété par le décret du 21 décembre 2007 complétant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement par un titre XVI "Contrôle, maintien et mesures de sécurité" (*M.B.* 29 février 2008) (entrée en vigueur: article 93 de l'A.G. du 12 décembre 2008 portant exécution du titre XVI du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, *M.B.* 10 février 2009). Voyez également le décret du 30 avril 2009 modifiant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et modifiant diverses dispositions en matière de maintien de l'environnement (*M.B.* 25 juin 2009) et l'A.G. du 30 avril 2009 modifiant l'A.G. du 12 décembre 2008 portant exécution du titre XVI du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (*M.B.* 25 juin 2009), qui étendent le champs d'application de la nouvelle législation au lois et décrets relatifs à la conservation et gestion de la nature. Voyez enfin le décret du 8 mai 2009 concernant le sous-sol profond (*M.B.* 6 juillet 2009) dont l'article 71 prévoit qu'il sera lui aussi inclus dans le champs d'application la nouvelle législation de maintien de l'environnement.

<sup>9</sup> Article 16.4.26 du décret du 5 avril 1995, rédaction actuelle.

<sup>10</sup> *Cfr.* l'article 42, 3<sup>o</sup> Code Pénal.

4. De l'ensemble de cette œuvre législative se dégagent deux modèles de base de systèmes d'amendes administratives. Un premier modèle de base s'inspire de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales<sup>11</sup>. Les systèmes d'amendes administratives qui l'adoptent, instaurent toujours une dépenalisation douce. Les infractions sanctionnées restent punissables au pénal et le procureur du Roi a le premier choix de décision dans chaque dossier d'infraction ; la compétence administrative à infliger une amende naît que lorsque le procureur a décidé de ne pas poursuivre ou traiter autrement de l'affaire. Deux autres caractéristiques typiques de ce modèle sont : la qualité facultative du pouvoir de décision attribué au fonctionnaire sanctionnateur<sup>12</sup> - même quand les faits sont établis et la qualité d'auteur de l'infraction est certaine, il peut décider qu'il n'y a pas lieu d'infliger une amende ; le choix pour une formule de tarification à fourchette, comprenant un pouvoir discrétionnaire à fixer l'amende imposée dans une marge relativement importante comprise entre un minimum et un maximum établis par le législateur. Le recours contre l'amende renvoi le plus souvent au judiciaire ordinaire (vs. le Conseil d'Etat). Le second modèle de base a ses racines dans le droit fiscal. Si en général les infractions constituent aussi des délits punissable au pénal, les système d'amendes administratives de ce type ne connaissent pas de trajet préliminaire par les parquets. Le plus souvent, la compétence administrative à imposer l'amende s'exerce non facultativement mais obligatoirement. Le plus souvent aussi, le législateur a décidé du montant de l'amende à infliger, soit en optant pour un montant absolu (par exemple 1.000 € par infraction), soit en imposant une formule de calcul de l'amende qui est précise et exhaustive. La compétence obligatoire à infliger l'amende se combine systématiquement avec un pouvoir discrétionnaire à diminuer le montant de l'amende ou d'en accorder la remise, pouvoir qui s'exerce sur demande de la personne sanctionnée.

La plupart des systèmes d'amendes administratives qui ont existé et existent à l'heure actuelle dans notre droit s'inspirent d'un des deux de ces modèles de base. De surcroît on constate toutefois l'existence d'un nombre de plus en plus important de créations législatives atypiques, qui empruntent et inventent sans précédent clair ou cohérent. Ainsi par exemple le système d'amendes administratives qui a été développé et étendu à petites étapes de 1991 à 2006 dans le décret flamand du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais<sup>13</sup>.

5. Le travail législatif manque souvent de qualité. Le législateur fait encore bien trop souvent œuvre d'apprenti-sorcier. Des insuffisances typiques concernent la distinction entre amende administrative et transaction administrative<sup>14</sup>, la prise en compte des traités des droits de

<sup>11</sup> M.B. 13 juillet 1971, modifié à de fort multiples reprises.

<sup>12</sup> Terme repris du Livre Ier du Code Wallon de l'Environnement tel que complété par le décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement. Dans son article D.139, 4° le Code définit le « *fonctionnaire sanctionnateur* » comme « *le fonctionnaire désigné pour appliquer les amendes administratives* ».

<sup>13</sup> M.B. 28 février 1991. Voy. en particulier l'article 25, §§ 2 à 13, j° l' article 27bis du décret.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, ce décret a été remplacé en grande partie par le décret du 22 décembre 2006 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (M.B. 29 décembre 2006).

<sup>14</sup> Une amende administrative digne du nom constitue un acte administratif unilatéral, revêtu du privilège du préalable, exécutoire en tant que tel. Tous les textes législatifs qui prévoient que lorsque le contrevenant demeure en défaut de payer, le fonctionnaire sanctionnateur doit s'adresser au tribunaux « *pour requérir la condamnation à l'amende* », disposition souvent accompagnée de la phrase que « *le Code Judiciaire, notamment la quatrième partie, livre II et livre III sont applicables* », n'instituent pas de systèmes d'amendes administratives mais de transactions administratives. Pour une série d'exemples de cette erreur couramment commise, voyez la loi du 5

To refer to as: C.M. BILLIET, Les amendes administratives en droit aérien: oeuvre d'apprenti-sorcier?, *Droit Pénal de l'Entreprise*, 2009, 231-241

l'homme, en particulier le PIDPC<sup>15</sup>, et, pour les systèmes d'amendes administratives qui s'inspirent de la loi du 30 juin 1970 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, une assimilation correcte de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle dans le cadre du contentieux égalité et non-discrimination<sup>16</sup>. De manière générale et en toute relativité, la qualité législative la meilleure se retrouve chez les systèmes d'amendes administratives qui suivent le modèle de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

6. Le système d'amende administratives que les lois du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) et (II) ont inséré dans la Loi 1937 Navigation aérienne est inspiré par la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales. Et il s'y agit véritablement d'amendes administratives. La décision infligeant une amende a force exécutoire. C'est à l'intéressé qui la conteste de s'adresser au tribunal de première instance ; son éventuel recours contre la décision est suspensif<sup>17</sup>.

## II. Le chapitre *Amendes administratives de la Loi 1937 Navigation aérienne* : options de base

7. Trois options de base déterminent la force de frappe du nouveau système d'amendes administratives de la Loi 1937 Navigation aérienne. Elles concernent le champ d'application du système d'amendes, le délai de prescription de l'action administrative, et le montant des amendes qui peuvent être infligées.

---

février 1999 portant des dispositions diverses et relatives à la qualité des produits agricoles (*M.B.* 19 mars 1999). Reste à souligner que la distinction entre amende et transaction administrative est fort bien connue de la doctrine depuis des décennies. Voy. par exemple J. LIGOT, "De administratieve sanctie naar Belgisch recht", *T.B.P.* 1973, (3) 13 – 14.

<sup>15</sup> New York 19 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976. La Belgique est liée par le PIDCP depuis le 21 juillet 1983. Les points pour lesquels l'on constate presque systématiquement des insuffisances dans le travail législatif, concernent l'article 14 § 5 PIDCP (droit à un double degré de juridiction), l'article 14 § 7 PIDCP (droit à ne pas être jugé ou puni deux fois – principe du *Non bis in idem*) et l'article 15 § 1 *in fine* PIDCP (droit à l'application de la punition la plus clémente – principe de la *Lex melior*).

La Belgique n'a toujours pas ratifié le Protocole n° 7 du 22 novembre 1984 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« CEDH »). Ce protocole, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1988, prévoit dans ses articles 2 et 4 des dispositions qui, sans être identiques aux §§ 5 et 7 de l'article 14 PIDCP, en forment néanmoins clairement la parallèle.

L'analyse de l'applicabilité des articles 14 et 15 PIDCP, et particulièrement de l'article 14 § 5 PIDCP, aux amendes administratives constitue une question nuancée dont l'exposé nous mènerait trop loin ici. Voy. toutefois Cour Const. n° 67/2007, 26 avril 2007 et Cour Const. n° 91/2008, 18 juin 2008. Le raisonnement tenu par la Cour Constitutionnelle fait sans ambages la parallèle entre la matière à considérer comme 'pénale' au sens de l'article 6 CEDH et celle à considérer comme tel au sens de l'article 14 PIDCP : « (...) ont pour but de prévenir et de réprimer les infractions (...) commises (...). Elles présentent dès lors principalement un caractère répressif et sont pénales au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques » (arrêt n° 67/2007, considérant B.9.1, repris dans l'arrêt n° 91/2008, considérant B.8.1). Pour une analyse incorporant non seulement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) mais aussi celle du Comité des droits de l'homme (PIDCP) jusqu'à le fin 2007, nous renvoyons à C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctiëring van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2008, n°s 100 – 169 et 171 – 172 (« BILLIET (2008) »). Voy. également *infra*.

<sup>16</sup> Essentiellement les arrêts suivants: *Cour Const.* n° 40/97, 14 juillet 1997; *Cour Const.* n° 45/97, 14 juillet 1997; *Cour Const.* n° 105/2004, 16 juin 2004; *Cour Const.* n° 148/2004, 15 septembre 2004.

<sup>17</sup> Article 50 al. 1<sup>er</sup> Loi 1937 Navigation aérienne, tel que modifiée.

To refer to as: C.M. BILLIET, Les amendes administratives en droit aérien: oeuvre d'apprenti-sorcier?, *Droit Pénal de l'Entreprise*, 2009, 231-241

**8.** Le champ d'application du système d'amendes administratives englobe presque toutes les infractions punissables au pénal. Les quelques infractions pénales qui en sont exclues concernent, en résumé, les délits et crimes les plus sérieux : ceux qui, en vol, mettent en péril la sécurité et vie des passagers et membres de l'équipage<sup>18</sup>.

**9.** Aucune amende administrative ne peut être imposée par le fonctionnaire sanctionnateur plus de deux ans après le jour où le fait a été commis<sup>19</sup>. Ce délai n'est pas fort long, certes compte tenu du fait que tout dossier doit d'abord être soumis au procureur du Roi. Et le choix du *dies a quo* du délai est regrettable. Le jour de la constatation de l'infraction par procès-verbal constitue un critère bien plus simple à manier. Pas toute infraction instaurée par la loi ne connaît de profil instantané, qui peut être épinglé dans le temps sur une date précise. Et le fonctionnement du système d'amendes nécessite de toute manière la verbalisation des infractions constatées, pour transmission préalable des dossiers aux parquets.<sup>20</sup>

**10.** Le législateur a opté pour des amendes administratives dont les montants sont identiques aux montants que le contrevenant peut concrètement subir au pénal pour les mêmes faits. L'article 48 al. 1<sup>er</sup> de la loi établit ce choix : « *Les montants minimum et maximum de l'amende administrative correspondent respectivement aux montants minimum et maximum, majorés des décimes additionnels, de l'amende pénale, prévue par la présente loi, qui sanctionne le même fait.* »<sup>21</sup>. Les amendes ont en général une fourchette d'un minimum de vingt-six euro à un maximum de mille euro<sup>22</sup>. Exceptionnellement, l'amende minimale se situe à cent<sup>23</sup> ou mille<sup>24</sup> euro, l'amende maximale à trois mille<sup>25</sup>, cinq mille<sup>26</sup> ou vingt mille<sup>27</sup> euro<sup>28</sup>. Majorés des décimes additionnels actuels (x 5,5), les montants prévus s'étalent donc de cent quarante trois à cinq mille cinq cent euro, avec un maximum exceptionnel de cent dix mille euro.

La plupart des infractions étant également punissable d'une peine d'emprisonnement au pénal, la question se pose si le libellé de l'article 48 al. 1<sup>er</sup> de la loi implique que les montants minimum et maximum de l'amende administrative qui peut être imposée à une personne morale doivent, comme au pénal, être corrigés conformément à l'article 41*bis* du Code Pénal<sup>29</sup>. La question concerne en particulier les infractions reprises aux articles 11, 3<sup>o</sup>, 14 al. 3,

<sup>18</sup> Article 45 al. 1 de la loi; article 27 § 1, 4<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup> et articles 29 à 31 de la loi.

<sup>19</sup> Article 49 de la loi.

<sup>20</sup> Plus de détails *infra*.

<sup>21</sup> Voy. aussi les al. 3 et 4 de l'article 45, qui traitent des hypothèses du concours d'infractions et de circonstances atténuantes.

<sup>22</sup> Minimum vingt-six euro : articles 14, 15, 16 al. 1, 16 al. 4, 17 al. 1, 17 al. 3, 18, 20 al. 1, 21 al. 1, 22, 23, 24, 1<sup>o</sup>, 24, 2<sup>o</sup>, 25, 27 § 1, 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> de la loi.

Maximum mille euro : articles 14, 15, 16 al. 1, 16 al. 4, 17 al. 1, 17 al. 3, 18, 19 al. 1, 21 al. 1, 22, 23, 24, 1<sup>o</sup>, 24, 2<sup>o</sup>, 25, 27 § 1, 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> de la loi.

<sup>23</sup> Art. 16 al. 3 et al. 4, art. 19 al. 1, art. 21 al. 1, art. 26 et art. 29 *ibid*.

<sup>24</sup> Art. 14*bis* *ibid*.

<sup>25</sup> Article 20 al. 1 *ibid*.

<sup>26</sup> Articles 16 al. 3, 16 al. 4 et 26 *ibid*.

<sup>27</sup> Article 14*bis* *ibid*.

<sup>28</sup> L'énoncé se limite aux infractions comprises dans le champ d'application du système d'amendes administratives.

<sup>29</sup> L'article 34 de la loi prévoit : « *Toutes les dispositions du Livre Ier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions prévues par la présente loi et les arrêtés pris pour l'exécution de celle-ci. / Toutefois, en ce cas de délit, le tribunal pourra décider qu'il n'y a pas lieu d'appliquer l'article 43 du Code pénal.* ».

To refer to as: C.M. BILLIET, Les amendes administratives en droit aérien: oeuvre d'apprenti-sorcier?, *Droit Pénal de l'Entreprise*, 2009, 231-241

14bis § 1, 15 et 16 de la loi, qui sanctionnent textuellement des comportements interdits aux exploitants d'aéronefs. Les travaux préparatoires, fort concis, n'éclairent nullement ce point. A notre sentiment, la réponse à donner est négative. De manière générale, toute action administrative doit se conformer au principe de légalité inscrit dans l'article 105 de la Constitution. Logiquement, il faut considérer que cette garantie constitutionnelle, dont la raison d'être vise la protection de l'administré contre le pouvoir exécutif, connaît une portée relativement stricte pour tout acte administratif qui constitue une charge pour l'administré (vs. les actes administratifs, tel que l'octroi d'un permis, qui lui rendent service). Tel en est clairement le cas pour toute amende administrative. Notre préférence pour une lecture textuelle de l'article 48 al. 1<sup>er</sup> s'appuie de surcroît sur l'article 7 § 1 CEDH et l'article 15 § 1 PIDCP qui énoncent le principe de légalité en matière 'pénale', qui inclue les amendes administratives. Selon une jurisprudence établie de la Cour européenne des droits de l'homme, ce principe s'oppose notamment à toute interprétation extensive de la loi punitive au détriment du prévenu.

Le montant maximum des amendes administratives qui peuvent être infligées est fort peu élevé. Que représentent cinq mille cinq cent euro (mille euro x 5,5) pour une compagnie aérienne ? A titre de comparaison : en droit de l'environnement bruxellois, flamand et wallon, les montants maximum de base atteignent *resp.* soixante deux mille cinq cent euro <sup>30</sup>, deux cent cinquante mille euro (à majorer des décimes additionnels) <sup>31</sup> et cent mille euro <sup>32</sup>.

L'infraction punissable de maximum cent et dix mille euro (vingt mille euro x 5,5) est un délit qui concerne la problématique des nuisances sonores causées par les vols de nuit, problématique qui a motivée l'introduction du système d'amendes administratives:

« § 1<sup>er</sup> Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de mille à vingt mille euros, ou d'une de ces peines seulement :

1° tout exploitant d'aéronef qui aura effectué un décollage ou un atterrissage sur l'aéroport coordonné de Bruxelles-National sans posséder de créneau horaire ;

2° tout exploitant d'aéronef qui aura effectué intentionnellement un décollage ou un atterrissage sur l'aéroport coordonné de Bruxelles-National entre 23 heures et 5 h 59 m, sans disposer d'un créneau horaire nocturne ;

3° tout exploitant d'aéronef qui aura effectué intentionnellement et répétitivement un décollage ou un atterrissage sur l'aéroport coordonné de Bruxelles-National à un horaire significativement différent du créneau horaire qui lui a été attribué, au détriment des activités de l'aéroport ou du trafic aérien, ou qui aura effectué un décollage ou un atterrissage sur l'aéroport coordonné de Bruxelles-National d'une manière significativement différente de celle indiquée au moment de l'attribution du créneau horaire, au détriment des activités de l'aéroport ou du trafic aérien.

§ 2. Le Roi peut adapter l'horaire de la période nocturne visée au § 1<sup>er</sup>, 2°. » <sup>33</sup>.

A l'égard de cette disposition, il est utile de relever l'existence de deux arrêtés ministériels récents qui visent également à gérer la problématique des nuisances sonores causées par les vols de nuit. L'arrêté ministériel du 21 janvier 2009 et l'arrêté ministériel du 6 avril 2009, modifiant tous deux l'arrêté ministériel du 3 mai 2004 relatif à la gestion des nuisances

<sup>30</sup> Article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (M.B. 24 juin 1999).

<sup>31</sup> Article 16.4.27 al. 2 du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, rédaction actuelle. Majoration par les décimes additionnels : article 16.4.25 al. 2 *ibid.*

<sup>32</sup> Article D.160 § 2 du Livre Iier du Code de l'Environnement, rédaction actuelle.

<sup>33</sup> Art. 14bis de la loi tel que modifié par l'article 4 de la loi-programme du 17 juin 2009.

To refer to as: C.M. BILLIET, Les amendes administratives en droit aérien: oeuvre d'apprenti-sorcier?, *Droit Pénal de l'Entreprise*, 2009, 231-241

sonores à l'aéroport de Bruxelles-National <sup>34</sup>, introduisent un quota annuel maximal de créneaux de nuit et établissent des périodes de nuit sans décollage pendant les week-ends. Depuis le 6 février 2009 le coordonnateur de l'aéroport de Bruxelles-National ne peut attribuer par année calendrier plus de 16000 créneaux horaire de nuit, dont un maximum de 5000 créneaux de décollage <sup>35</sup>. A partir du 24 avril 2009 et sans préjudice des créneaux déjà attribués pour la saison d'été IATA 2009, il ne peut plus attribuer de créneaux de décollage pendant les périodes suivantes : la nuit de vendredi à samedi, entre 2h et 6h à partir de la saison d'été IATA 2009 et, à partir de la saison d'hiver IATA 2009 – 2010, entre 1h et 6h ; la nuit de samedi à dimanche et la nuit de dimanche à lundi de 0h à 6h <sup>36</sup>.

### III. Les infractions visées : un lien restreint avec les entreprises

11. Les obligations à faire et ne pas faire qui peuvent être sanctionnées par une amende administrative s'adressent le plus souvent au commandant de l'aéronef <sup>37</sup>. Selon l'article 1 al. 5 de la Loi 1937 Navigation aérienne, un commandant d'aéronef est « *toute personne investie de cette qualité par l'exploitant ou, à son défaut, le premier pilote* », une personne physique. Un bon nombre de comportements sanctionnés concernent « *quiconque* » <sup>38</sup> : passagers, membres de l'équipage, membres du personnel de l'aéroport, des compagnies de maintenance, ... Une petite poignée de normes vise les exploitants d'aéronefs. L'article 1 al. 4 de la loi définit l'exploitant d'un aéronef comme « *toute personne qui en a la disposition et qui en fait usage pour son propre compte ; au cas où le nom de l'exploitant n'est pas inscrit au registre aéronautique ou sur toute autre pièce officielle, le propriétaire est réputé être l'exploitant jusqu'à preuve du contraire.* ». Dans l'aviation civile, cet exploitant est systématiquement une personne morale. Mis à part l'article 14bis, transcrit plus haut, ces normes figurent aux articles 11, 3°, 14 al. 3, 15 et 16 al. 4 de la loi. Ils concernent, d'une part, l'administration des documents relatifs à l'aéronef et, d'autre part, des règles relatives aux autorisations requises pour atterrir, décoller et voler et l'exigence d'identification de l'aéronef. Lu conjointement avec l'article 45, l'article 11, 3° permet d'infliger une amende administrative de dix à vingt-cinq euros à tout exploitant d'aéronef qui ne produira pas, sur la réquisition des autorités compétentes, les carnets de route et livrets de moteurs et d'appareils intéressant un aéronef pendant la durée prescrite pour la conservation de ces documents. De même, l'article 15 permet de punir d'une amende de vingt-six à mille euros non seulement le commandant mais aussi l'exploitant d'un aéronef qui aura frauduleusement détruit les livres ou documents de bord ou tout autre document relatif à un aéronef avant l'expiration de la durée de validité des documents ou du terme pendant lequel ils doivent être conservés. Sur base de l'article 14 al. 3 j° l'article 45, une amende de vingt-six à mille euro peut être imposée à l'exploitant qui aura sciemment permis l'envol ou l'atterrissage d'un aéronef qui (1) aura atterri ou pris le départ hors d'un aérodrome sans l'autorisation préalable de l'autorité compétente, ou (2) aura entrepris un vol tout en étant non immatriculé ou non pourvu soit d'une licence, soit d'un certificat de navigabilité ou dont la licence ou le certificat de navigabilité a cessé d'être valable, ou (3) aura, sans en avoir obtenu les autorisations nécessaires, été affecté soit au transport rémunéré de personnes ou de choses, soit à un travail

<sup>34</sup> M.B., 6 février 2009 resp. M.B., 24 avril 2009.

<sup>35</sup> Art. 2 et 3 M.B. 21 janvier 2009.

<sup>36</sup> Art. 2 et 3 M.B. 6 avril 2009.

<sup>37</sup> Articles 11, 1° et 2°, 14 al. 1, 1° à 3°, 15, 16 al. 1 et al. 3, 19, 20, 21 al. 1 et al. 2, 22, 23, 24, 1° et 25 de la loi.

<sup>38</sup> "Quiconque" mais aussi "toute personne", "la personne qui", "celui qui": articles 12, 13, 17 al. 1 et al. 3, 18, 24, 2°, 26, 26bis, et 27 § 1, 1° à 3° et 6° de la loi.

aérien tel que vol d'apprentissage, prise de vue, publicité ou propagande. Sera, selon l'article 16 al. 3 j° l'article 45, punissable d'une même amende l'exploitant d'aéronef qui aura sciemment permis l'envol d'un aéronef (1) ne portant pas les marques distinctives qui lui sont assignées, ou (2) dont le commandant aura sciemment altérée ou caché les marques distinctives assignées ou (3) dont le commandant aura fait usage là où les marques distinctives en ont sciemment été altérées ou cachées. L'article 21 al. 2, enfin, contient une obligation à respecter les routes de vol publiées dans la Publication d'informations aéronautiques (A.I.P.) et assignées par les services de contrôle de la circulation aérienne, qui ne s'adresse pas uniquement à tout commandant mais aussi aux compagnies aériennes et qui peut également être sanctionnée d'une amende administrative, d'un montant de cinq cents à mille euro.

Les obligations à faire et ne pas faire qui s'adressent à « *quiconque* » sont en général de nature à ne pouvoir concerner que des personnes physiques, à l'exclusion de personnes morales. Un exemple : les interdictions de pénétrer dans un aéronef dans un état d'ivresse ou sous l'influence de stupéfiants et de se mettre dans ces états à bord de l'aéronef<sup>39</sup>.

Ainsi, l'importance pour les compagnies aériennes du nouveau système d'amendes administratives est, somme toute, relativement limitée. Il ne faut en effet pas oublier qu'en passant au droit administratif, le droit pénal commun est abandonné, y compris notamment les articles 66 et 67 du Code Pénal qui concernent la participation à un crime ou délit. Au pénal, ces deux dispositions élargissent de manière non négligeable le cercle des personnes punissables. L'article 66 en particulier joue un rôle clef dans la poursuite conjointe de personnes physiques et morales lorsque l'infraction est formulée de telle manière qu'uniquement une personne précisée, morale ou physique, ne peut la commettre. Ainsi, dans le cas de la Loi 1937 Navigation aérienne, toutes les obligations à faire et ne pas faire qui s'adressent spécifiquement au commandant de l'aéronef. Au pénal, l'article 66 permettrait de poursuivre non seulement le commandant, auteur au sens strict de l'infraction, mais également, en tant que auteurs de l'infraction au sens étendu de la notion, les compagnies aériennes. Lors du passage vers le droit administratif, ce fond de droit commun pénal disparaît. Dans l'absence d'une disposition analogue, uniquement les commandants auxquels s'adresse la norme pourront être punis. Voilà une donnée dont les parquets devraient être conscients à chaque fois qu'ils décident de renvoyer un dossier à l'administration pour amende administrative.

#### IV. La procédure : un classique

**12.** La procédure administrative ne peut démarrer qu'après que le dossier ait parcouru une étape préliminaire au pénal. En effet, tel que la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, son modèle, le système d'amendes administratives de la Loi 1937 Navigation aérienne respecte le rôle du procureur du Roi dans l'agencement ou non des dossiers d'infraction vers le juge pénal. Dans un premier temps, c'est donc le procureur du Roi compétent qui gère chaque affaire. Le fonctionnaire sanctionnateur, un fonctionnaire de la Direction générale Transport aérien à désigner par le Roi, n'entre en jeu que lorsque le procureur du Roi n'a pas relevé l'opportunité de traiter l'infraction au pénal. En fin de parcours, le dossier peut connaître une étape judiciaire. L'administré qui conteste la décision qui lui inflige une amende administrative peut

<sup>39</sup> Article 27 § 1, 3° de la loi.

De même, à notre avis, les articles 12, 13, 17 al. 1, 24, 2°, 26bis, et 27 § 1, 1° à 3°, de la loi.

To refer to as: C.M. BILLIET, Les amendes administratives en droit aérien: oeuvre d'apprenti-sorcier?, *Droit Pénal de l'Entreprise*, 2009, 231-241

l'attaquer devant le tribunal de première instance. Le choix pour un contrôle judiciaire exercé par les tribunaux ordinaires, en non le Conseil d'Etat, rejoint lui aussi le modèle de la loi du 30 juin 1971.

Nous renvoyons aux textes de la loi pour le détail de la procédure <sup>40</sup>. Dans cet exposé, nous concentrons l'attention sur le mécanisme de transmission du dossier à l'administration et sur le temps prévu pour la procédure administrative. Nous discutons aussi brièvement les possibilités de peaufiner le montant de l'amende administrative selon le cas et les modalités du recours par l'administré devant le tribunal de première instance.

**13.** Les procès-verbaux qui constatent une infraction à la loi et ses arrêtés d'exécution sont transmis « *sur-le-champ* » au procureur du Roi compétent <sup>41</sup>. Celui-ci dispose d'un délai de « *nonante jours* », à compter du jour de la réception du procès-verbal, pour communiquer *par écrit* au fonctionnaire sanctionnateur :

- qu'une information ou une instruction judiciaire a été ouverte, ou
- que des poursuites ont été entamées, ou
- qu'il a été fait application de la transaction pénale (article 216*bis* Code d'instruction criminelle) ou de la médiation en matière pénale (article 216*ter* Code d'instruction criminelle), ou
- que le dossier a été classé sans suite pour des motifs relatifs aux éléments constitutifs de l'infraction (classement sans suite pour des raisons techniques, par exemple pas d'infraction ou de coupable), ou
- que le dossier a été classé sans suite pour des motifs qui ne sont pas relatifs aux éléments constitutifs de l'infraction (classement sans suite pour des raisons d'opportunité) <sup>42</sup>.

La compétence du fonctionnaire sanctionnateur ne naît, *ratione temporis*, que lorsque le procureur du Roi a fait savoir, dans le délai de nonante jours qui lui a été attribué, qu'il classe l'affaire sans suite pour des raisons d'opportunité ou lorsque il a laissé s'écouler ce délai sans communiquer quoi que soit <sup>43</sup>. Notez que, une fois que le fonctionnaire sanctionnateur est compétant pour traiter du dossier, le procureur du Roi, de son côté, continue à l'être lui aussi : l'action publique ne s'éteint que lorsque une amende administrative a été imposée. Littéralement : « (...) *l'action publique relative aux infractions pour lesquelles une amende administrative a été imposée conformément au chapitre III est éteinte* » <sup>44</sup>. Ce libellé implique que l'action publique relative à l'infraction ne s'éteint pas lorsque la procédure administrative a mené à une décision de ne pas imposer d'amende, que ce soit pour une raison de légalité ou d'opportunité. Dans tous ces cas-là, le procureur du Roi peut, si bon lui semble, réactiver le dossier et éventuellement entamer une poursuite judiciaire.

**14.** Le délai de prescription de l'action administrative, un délai de deux ans à compte du jour où le fait infractionnel a été commis <sup>45</sup>, délimite le temps que la procédure administrative peut prendre. L'écoulement de ce délai a été précisé par plusieurs dispositions. En résumé, ces dispositions laissent au fonctionnaire sanctionnateur une bonne marge de temps pour préparer

<sup>40</sup> Articles 38 § 2 et 46 à 50 de la loi.

<sup>41</sup> Article 38 § 2, al. 2, de la loi.

<sup>42</sup> Article 38 § 2, al. 3, *ibid.*

<sup>43</sup> Article 46 § 1er, al. 1, *ibid.*

<sup>44</sup> Article 35 al. 3 *ibid.*

<sup>45</sup> *Supra*, n° 9.

To refer to as: C.M. BILLIET, Les amendes administratives en droit aérien: oeuvre d'apprenti-sorcier?, *Droit Pénal de l'Entreprise*, 2009, 231-241

le dossier <sup>46</sup> et pour mûrir sa décision une fois que l'intéressé a pu présenter ses moyens de défense <sup>47</sup>. Une phase étonnamment organisée, par contre, est celle où les moyens de défense sont présentés, le cas échéant au cours d'une audition <sup>48</sup>. Les délais de quinze jours pour fixer la date d'audition lorsque une audition a été demandée et le délai de quinze jours pour ensuite faire l'audition, sont même « *prévus à peine de nullité de l'ensemble de la procédure d'amende administrative* » <sup>49</sup>, une disposition qui risque de causer des problèmes en période de vacances. On ne voit pas bien pourquoi le dossier doit, dans cette étape, subir une telle accélération rigoureusement rythmée.

**15.** En ce qui concerne le montant d'une éventuelle amende, le principe de base a déjà été exposé : les montants minimum et maximum de l'amende administrative possible correspondent respectivement aux montants minimum et maximum, majorés de décimes additionnels, de l'amende pénale possible pour le même fait <sup>50</sup>. Lors de la fixation du montant dans un dossier concret, le fonctionnaire sanctionnateur doit tenir compte de la gravité des faits et d'une éventuelle récidive <sup>51</sup>. En cas de concours d'infractions comprises dans le champ d'application du système d'amendes administratives, les montants des amendes sont cumulés sans qu'ils ne puissent excéder le double du montant maximum de l'amende la plus forte <sup>52</sup>. Si des circonstances atténuantes ont été retenues dans la décision, le montant de l'amende peut être diminué en dessous de son minimum légal <sup>53</sup>. Lorsqu'il impose une amende, le fonctionnaire peut accorder, en tout ou en partie, le sursis à l'exécution du paiement de l'amende. Le Roi doit encore déterminer les modalités de cette possibilité de sursis. <sup>54</sup>

Les dispositions concernant les circonstances atténuantes et le sursis à exécution prennent en compte la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle relative à la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales <sup>55</sup>.

La loi ne prévoit pas de disposition qui, pour les amendes administratives, fait la parallèle avec l'article 2 al. 2 Code Pénal <sup>56</sup> (principe *Lex Melior*).

**16.** Les modalités d'un éventuel recours auprès d'un tribunal sont réglées par l'article 50 de la Loi 1937 Navigation aérienne. L'intéressé peut introduire auprès du tribunal de première instance un recours contre toute décision relative aux faits à propos desquels la procédure d'amende administrative a été entamée <sup>57</sup>. Ainsi il lui est non seulement possible de contester une décision qui impose une amende, mais aussi une décision qui n'impose pas d'amende ...

---

<sup>46</sup> Article 46 § 1er, al. 1, j° article 38 § 2, al. 3 de la loi. Le délai pour mettre en route la procédure formelle est d'un an à compter du jour où le fait a été commis. En tenant compte du délai de maximum nonante jours dont dispose le procureur du Roi pour examiner le dossier, au moins huit à neuf mois restent à la disposition du fonctionnaire sanctionnateur pour entamer l'action administrative.

<sup>47</sup> Article 46 j° article 49 de la loi : cette phase aussi comprend au moins neuf mois de temps.

<sup>48</sup> Article 46 § 1er, al. 1, 4° et al. 2 *ibid.*; article 46 § 2, al. 1 et 2 *ibid.*; article 46 § 2, al. 3 *ibid.*; article 46 § 2, al. 4 *ibid.*

<sup>49</sup> Article 46 § 2, al. 2 *ibid.*

<sup>50</sup> *Supra*, n° 10.

<sup>51</sup> Article 48 al. 2 de la loi.

<sup>52</sup> Article 48 al. 3 *ibid.*

<sup>53</sup> Article 48 al. 4 *ibid.*

<sup>54</sup> Article 47 al. 3 et al. 4 *ibid.*

<sup>55</sup> *Supra*, n° 5.

<sup>56</sup> « *Si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction, la peine la moins forte sera appliquée.* »

<sup>57</sup> Article 50 al. 1 j° article 47 al. 1 de la loi.

To refer to as: C.M. BILLIET, Les amendes administratives en droit aérien: oeuvre d'apprenti-sorcier?, *Droit Pénal de l'Entreprise*, 2009, 231-241

Le recours, introduit par voie de requête, est suspensif<sup>58</sup>. A peine de forclusion, il doit être introduit dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision<sup>59</sup>. Ce délai commence à courir le troisième jour ouvrable qui suit celui où le pli a été remis aux services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire<sup>60</sup>. Le tribunal de première instance se prononce en dernier ressort<sup>61</sup>. Il a les mêmes pouvoirs que le fonctionnaire sanctionnateur en matière de sursis<sup>62</sup>. Sans préjudice des dispositions spécifiques prévues par l'article 50, les dispositions du Code judiciaire s'appliquent au recours<sup>63</sup>.

Les raisons pour lesquelles une décision qui inflige une amende pourrait être soumise au juge, s'imaginent aisément : l'intéressé nie être l'auteur de l'infraction, estime que les faits ne constituent pas un infraction, demande une amende moins lourde, demande un sursis à l'exécution, ... Les raisons pour lesquelles une décision de ne pas infliger d'amende pourrait être contestée, sont moins claires. Il est concevable qu'une telle décision puisse faire l'objet d'une recours lorsque, tout en n'infligeant pas d'amende, elle établit néanmoins la culpabilité de l'intéressé, que ce dernier conteste.

Notez que le tribunal de première instance a uniquement les pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur en matière de sursis, non en matière de circonstances atténuantes, ce qui méconnaît les exigences posées par la Cour Constitutionnelle en la matière.

En application du droit judiciaire commun, l'intéressé qui estime que la décision rendue par le tribunal en dernier ressort contrevient à la loi ou viole des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, peut introduire une demande en cassation auprès de la Cour de Cassation<sup>64</sup>.

## V. Les critiques possible au regard du PIDCP : démarche utile pour les compagnies aériennes ?

**17.** Pour autant qu'on assume que le champ d'application *ratione materiae* des garanties que les articles 14 et 15 PIDCP imposent en matière de poursuites pénales soit identique à celui des articles 6 et 7 CEDH, tel que précisé par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>65</sup>, il

---

<sup>58</sup> Article 50 al. 1 *ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Article 50 al. 4 *ibid.*

<sup>61</sup> Article 50 al. 2 *ibid.*

Curieusement, la version néerlandophone de cet alinéa n'utilise pas l'expression équivalente classique d'un prononcé "*in laatste aanleg*" mais énonce "*Tegen de beslissing van de rechtbank van eerste aanleg staat geen hoger beroep open.*"

<sup>62</sup> Article 50 al. 5 *ibid.*

<sup>63</sup> Article 50 al. 3 *ibid.*

<sup>64</sup> Articles 608 et 609,1°, Code judiciaire.

<sup>65</sup> L'idée de considérer que ce champ d'application *ratione materiae* soit identique, est souvent adopté par aussi bien la jurisprudence que la doctrine. Là où le libellé des dispositions est fort similaire, elle trouve sa justification dans le fait que le CEDH et le PIDCP partagent un historique commun, ont été élaborés ensemble, de manière telle qu'ils ont été décrits comme un bloc unique de conventionalité. Les deux arrêts de la Cour Constitutionnelle mentionnés plus haut, au n° 5, font une application forte de cette lecture.

En ce qui concerne l'existence ou non d'un champ d'application *ratione materiae* spécifique à l'article 14 § 5, voy. BILLIET (2008), n°s 154 – 156.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme implique notamment que les garanties sont aussi d'application pour des amendes administratives à montant maximum réduit (par exemple quelques 20 – 25 euro et 80 euro – CEDH, *Schmautzer v. Autriche*, arrêt du 23 octobre 1995, §§ 6, 11 et 28 ; CEDH, *Kadubec v. Slovaquie*, arrêt du 2 septembre 1998, §§ 9, 22, 46 et 47 ; CEDH, *Lauko v. Slovaquie*, arrêt du 2 septembre 1998, §§ 12, 26, 51 et 52) et en matière d'amendes administratives de nature fiscale.

faut constater que le système d'amendes administratives de la Loi 1937 Navigation aérienne n'offre pas la protection requise à l'administré. La loi ne contient pas de disposition qui codifie le principe de la *Lex Melior*, prévu par l'article 15 § 1 *in fine* PIDCP<sup>66</sup>. Et les dispositions qui participent à la mise en œuvre des garanties contenues dans l'article 14 § 5 PIDCP (droit à un double degré de juridiction) et l'article 14 § 7 PIDCP (principe du *Non bis in idem*) connaissent des lacunes. La casuistique relativement abondante dans laquelle le Comité des droits de l'homme s'est prononcé sur la portée du double degré de juridiction à garantir sous l'article 14 § 5 PIDCP insiste sur le point qu'un réexamen du dossier qui se limite à des points de droits est insuffisant<sup>67</sup>. A cet égard, le Comité est plus exigeant que la Cour européenne des droits de l'homme qui, pour la disposition parallèle (mais non identique) figurant à l'article 2 du Protocole n° 7 à la CEDH, estime qu'une possibilité de recours limitée au questions de droit suffit<sup>68</sup>. Si un second degré de juridiction auprès de notre Cour de Cassation est à même de rencontrer de manière systématique les exigences de l'article 2 du Protocole n° 7 CEDH, tel n'en est pas le cas pour celles posées par l'article 14 § 7 PIDCP. En ce qui concerne le principe *Non bis in idem*, relevons que l'articulation dans le temps des compétences du procureur du Roi, d'une part, et du fonctionnaire sanctionnateur, d'autre part, empêche que l'infraction soit punie deux fois mais n'exclue pas que le dossier soit jugé à deux reprises<sup>69</sup>. Ainsi, il n'est tenu compte qu'un des deux interdits contenus dans l'article 14 § 7 PIDCP.

**18.** Pour une compagnie aérienne qui souhaite contester une amende administrative qui lui a été imposée en application de la Loi 1937 Navigation aérienne, les carences éventuelles dans l'œuvre législative vis-à-vis du PIDCP ne sont toutefois pas fort pertinentes. En effet, le PIDCP ne confère pas de droits aux personnes morales. L'article 2 du traité limite son champ d'application *ratione personae* à des individus (« *all individuals* », « *les individus* »), des êtres humains. Dans un commentaire général interprétatif du traité datant de 2004, le Comité des droits de l'homme traite sans équivoque le sujet : « *Article 2 defines the scope of the legal obligations undertaken by States Parties to the Covenant. A general obligation is imposed on States Parties to respect the Covenant rights and to ensure them to all individuals in their territory and subject to their jurisdiction. (...) The beneficiaries of the rights recognized by the Covenant are individuals. Although, with the exception of article 1, the Covenant does not mention the rights of legal persons or similar entities or collectivities, many of the rights recognized by the Covenant, such as the freedom to manifest one's religion or belief (article 18), the freedom of association (article 22), or the rights of members of minorities (article 22), may be enjoyed in community with others. The fact that the competence of the Committee to receive and consider communications is restricted to those submitted by or on behalf of individuals, does not prevent such individuals from claiming that actions or omissions that*

<sup>66</sup> *Supra*, n° 15.

<sup>67</sup> BILLIET (2008), n° 159 (avec jurisprudence à jour jusqu'à la 89ième session du Comité, tenue du 12 au 30 mars 2007). Les sessions qui ont eu lieu depuis lors et dont la jurisprudence est déjà disponible (jurisprudence à jour jusqu'à la 94ième session du Comité, tenue du 13 au 31 octobre 2008) n'ont rien ajouté à la jurisprudence établie, sauf à confirmer une fois de plus l'approche au cas par cas et pragmatique des plaintes introduites. – CDH, *Rodriguez Rodriguez v. Espagne*, décision du 30 octobre 2008 concernant la communication n° 1489/2006; CDH, *Pindado Martinez v. Espagne*, décision du 30 octobre 2008 concernant la communication n° 1490/2006.

<sup>68</sup> Position étayée par le rapport explicatif du protocole. – *Protocole n° 7 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Rapport Explicatif*, § 18.

<sup>69</sup> *Supra*, n° 13.

To refer to as: C.M. BILLIET, Les amendes administratives en droit aérien: oeuvre d'apprenti-sorcier?, *Droit Pénal de l'Entreprise*, 2009, 231-241

*concern legal persons and similar entities amount to a violation of their own rights.* »<sup>70</sup>. A ce jour, et ceci bien à l'encontre de la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité n'a reçu aucune plainte introduite par une personne morale en son nom propre.<sup>71</sup>

## En conclusion

**19.** Suite à la modification, fin 2008, de la Loi 1937 Navigation aérienne, il existe un système d'amendes administratives de plus qui peut sanctionner des infractions commises par des entreprises, en particulier des compagnies aériennes. Une lecture critique des textes législatifs en question enseigne toutefois que l'importance potentielle du nouveau système d'amendes pour les entreprises est relativement restreinte. En effet, peu d'infractions punissables par une amende administrative leur sont imputables et le montant maximum des amendes prévues est bas. Le fait que peu d'infractions leur sont imputables découle aussi bien du libellé et de la nature des infractions établies par la loi, que de l'inexistence, dans la loi et le droit administratif commun, d'une disposition analogue aux articles 66 et 67 du Code Pénal.

Pour autant qu'on assume que le champ d'application *ratione materiae* des garanties que les articles 14 et 15 PIDCP imposent en matière de poursuites pénales soit identique à celui des articles 6 et 7 CEDH, il faut constater que le système d'amendes administratives prévu par la Loi 1937 Navigation aérienne ne rencontre pas correctement les exigences posées par l'article 14 §§ 5 et 7 et l'article 15 PIDCP. Du fait que le PIDCP ne confère pas de droits à des personnes morales, il n'est toutefois pas clair quelle serait l'utilité qu'une entreprise peut avoir à invoquer devant le juge des arguments tirés de ces manquements.

---

<sup>70</sup> *General comment n° 31/80, adopted on 29 March 2004, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, §§ 2 et 9, publié dans M. NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl – Strasbourg – Arlington, N.P. Engel Publisher, 2005, 1152 – 1157. Voy. également [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf), v° CCPR.

<sup>71</sup> Pour une analyse plus approfondie de cette donnée: BILLIET (2008), n° 106 et n° 126.

En ce qui concerne l'admission de plaintes introduites par une personne morale au nom d'un individu, voy. par exemple CDH, *Humanitarian Law Centre v. Serbie*, décision du 3 mai 2007 concernant la communication n° 1355/2005, où le Comité résume sa jurisprudence dans la matière.