CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 220.275 du 11 juillet 2012

A. 104.836/XV-1829

En cause : **EL AL ISRAËL AIRLINES LTD,**
ayant élu domicile chez
Me M. GODFROID, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement,
ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 mai 2001 par la société de droit israélien El Al Israël Airlines Ltd, qui demande l'annulation de «la décision de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement et de son fonctionnaire dirigeant du 20 avril 2001 infligeant à El Al une amende administrative de 82.000 FB pour deux infractions à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. D. DELVAX, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 9 mai 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 juin 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me M. GODFROID, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. D. DELVAX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Contexte législatif et réglementaire

Considérant que l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain charge en son article 9 le Gouvernement régional de prendre toutes mesures destinées à limiter les nuisances sonores notamment par la définition de normes d'immission maximale; que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien a été adopté sur la base de cette habilitation et détermine les niveaux de bruit maximum que le passage des avions peut provoquer, mesurés à une hauteur au-dessus du sol comprise entre 1,5 m et 25 m; que l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, dans le texte applicable à l'époque de la décision attaquée, porte en son article 33, 7°, b, qu'«est passible d'une amende administrative de 25 000 à 2 500 000 francs toute personne qui... étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, créée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

Considérant que les articles 35 à 39 de cette dernière ordonnance, dans le texte applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, sont rédigés comme suit:

> « **Article 35.** Les infractions énumérées aux articles 32 et 33 font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative.
>
> L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère ou, en cas d'absence, de congé ou d'empêchement de celui-ci, par le fonctionnaire dirigeant adjoint.
>
> Elle est versée au Fonds pour la protection de l'environnement visé à l'article 2, 9° de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires.
>
> **Article 36.** Tout procès-verbal constatant notamment une infraction visée à l'article 32 ou 33 est transmis dans les dix jours de la constatation de l'infraction en un exemplaire au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas ainsi qu'au procureur du Roi.
>
> **Article 37.** Le procureur du Roi notifie au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas, dans les six mois de la date d'envoi du procès-verbal sa

décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 32 ou 33.

La décision du procureur du Roi de poursuivre le contrevenant exclut l'application d'une amende administrative.

La décision du procureur du Roi de ne pas poursuivre le contrevenant ou l'absence de décision dans le délai imparti en vertu de l'alinéa 1er permet l'application d'une amende administrative.

Article 38. Le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère décide, après avoir mis la personne passible de l'amende administrative en mesure de présenter ses moyens de défense, s'il y a lieu d'infliger une amende administrative du chef de l'infraction.

La décision d'infliger une amende administrative fixe le montant de celle-ci et invite le contrevenant à acquitter l'amende dans un délai de trente jours à dater de la notification de la décision par versement au compte de l'Institut mentionné dans la formule qui y est jointe.

La décision d'infliger une amende administrative ou, le cas échéant, la décision de ne pas infliger une amende administrative est notifiée dans les dix jours par lettre recommandée à la poste:

1° à la personne passible de l'amende administrative;

2° au procureur du Roi.

Article 39. Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique.»;

Quant aux faits

La requérante est une compagnie aérienne exploitant une ligne aérienne au départ et à destination de l'aéroport de Zaventem.

Le 28 juin 2000, deux inspecteurs de la partie adverse établissent un rapport de mesures constatant l'immission, le 4 mars à 1 heure 58, d'un bruit d'une valeur de 101,8 dB(A) par un micro d'une station de mesure permanente placée dans l'enceinte d'un commissariat de la police de Bruxelles à Haren.

Ce rapport mentionne, dans la rubrique «Conditions de fonctionnement des sources sonores», «Décollage (1:57) – piste: 25R – procédure AIP: NTM1S – destination: Israël», et dans la rubrique «Justification des relevés effectués et de la méthode de mesure utilisée», «Le point de mesure est situé à environ 2,8 km au sud-ouest de la piste 25 R dans un quartier d'habitation». Le même jour, ces deux inspecteurs dressent un procès-verbal d'infraction à charge de la requérante pour dépassement des normes fixées par le Gouvernement en y indiquant que «Sur base des mesures exécutées pendant la période du 01 au 31 mars 2000 et des données fournies par Belgocontrol et Biac, nous constatons qu'une infraction à l'Arrêté précité a été commise par la compagnie El Al Israël Airlines s.a. […]». Le 5 juillet, la partie adverse adresse, sous la signature de son fonctionnaire dirigeant, à la requérante une copie du procès-verbal d'infraction et l'informe qu'il a également été communiqué au procureur du Roi.

Le 12 juillet, deux inspecteurs de la partie adverse établissent un rapport de mesures constatant l'immission, le 5 avril à 3 heures 32, d'un bruit d'une valeur de 103 dB(A) par un micro d'une station de mesure permanente placée dans l'enceinte d'un commissariat de la Police de Bruxelles à Haren. Ce rapport mentionne, dans la rubrique «Conditions de fonctionnement des sources sonores», «Décollage (3:32) – piste: 25R – procédure AIP: NTM1S – destination: Israël», et dans la rubrique «Justification des relevés effectués et de la méthode de mesure utilisée», «Le point de mesure est situé à environ 2,8 km au sud-ouest de la piste 25 R dans un quartier d'habitation». Le même jour, ces deux inspecteurs dressent un procès-verbal d'infraction à charge de la requérante pour dépassement des normes fixées par le Gouvernement en y indiquant que «Sur base des mesures exécutées pendant la période du 01 au 16 avril 2000 et des données fournies par Belgocontrol et Biac, nous constatons qu'une infraction à l'Arrêté précité a été commise par la compagnie El Al Israël Airlines s.a. […]». Le 20 juillet, la partie adverse adresse, sous la signature de son fonctionnaire dirigeant, à la requérante une copie du procès-verbal d'infraction et l'informe qu'il a également été communiqué au Procureur du Roi.

Le 31 janvier 2001, le fonctionnaire dirigeant de la partie adverse informe la requérante qu'en l'absence d'initiative du Procureur du Roi, il peut lui infliger une amende administrative, qu'elle peut faire part de ses moyens de défense par écrit ou faire part de son souhait d'être entendue, et qu'à défaut, il considérera que la requérante n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en sa possession. Le 20 avril, ce fonctionnaire dirigeant inflige une amende de 82.000 BEF à la requérante. Sa décision est communiquée à la requérante par un courrier envoyé le jour même et rédigé comme suit:

> « Vu qu'en date du 05/07/2000 et du 19/07/2000 deux procès-verbaux à charge de la compagnie aérienne El Al Israël Airlines, à savoir respectivement le procès-verbal n° 000705/avions/vca/ktr/El Al Israël Airlines-mars 00 et le procès-verbal n° 000719/avions/vca/ktr/El Al Israël Airlines-avril 00, ont été envoyés au Procureur du Roi, conformément à l'article 36 de l'ordonnance du 25/03/99 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (MB du 24.06.1999);
>
> Vu le fait que le Procureur du Roi n'a pris, dans les six mois de la date d'envoi de ces deux procès-verbaux, aucune décision concernant les suites pénales qu'il donnerait à l'affaire en cause, et que de ce fait une amende administrative peut être infligée en vertu de l'article 37 de l'ordonnance susmentionnée;
>
> Considérant qu'en l'espèce l'I.B.G.E. est intervenu suite à un contrôle thématique par la réalisation de mesures de bruit continues pendant la période du mois de mars 2000 et pendant la période du mois d'avril 2000, au moyen d'un appareil de mesure (type Equipement 01 dB, symphonie – 1.51);
>
> *I./ En ce qui concerne les mesures du mois de mars 2000 auxquelles se rapporte le premier procès-verbal n° 000705/vca/ktr/El Al israël Airlines-mars 00:*

Considérant que l'analyse des mesures de bruit du mois de mars 2000 dont question ci-dessus et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et Biac ont permis de mettre en évidence le 28 juin 2000 [qu'une] infraction par rapport aux normes bruit fixées dans l'arrêté du 27/05/1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien avait été commise par un appareil identifié comme exploité par la compagnie aérienne El Al Israël Airlines, en date du 04/03/2000 (E=11);

Considérant que la mise en évidence du 28/06/2000 dont question ci-dessus a été consignée dans le rapport de mesures du 28 juin 2000;

Considérant que de ce fait procès-verbal a été dressé le 28/06/2000, à l'encontre de la compagnie d'aviation El Al Israël Airlines qui en tant que propriétaire, utilisateur ou détenteur de l'appareil identifié comme source du dépassement sonore dont question ci-dessus, a commis une infraction pouvant donner lieu à une amende administrative à savoir:

- infraction prévue par l'article 20, 4° de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain qui punit celui qui étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement;

infraction pour laquelle l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25/03/99 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement prévoit une amende administrative allant de 25.000 à 2.500.000 francs;

II./ En ce qui concerne les mesures du mois d'avril 2000 auxquelles se rapporte le deuxième procès-verbal n° 000719/vca/ktr/El Al israël Airlines-avril 00:

Considérant que l'analyse des mesures de bruit du mois d'avril dont question ci-dessus et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et Biac relatives à cette même période, ont permis de mettre en évidence le 12 juillet 2000 [qu'une] infraction par rapport aux normes bruit fixées dans l'arrêté du 27/05/1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien avait été commise par un appareil identifié comme exploité par la compagnie aérienne El Al Israël Airlines, en date du 5/04/00 (E=13);

Considérant que la mise en évidence du 12/07/2000 dont question ci-dessus a été consignée dans le rapport de mesures du 12/07/2000;

Considérant que de ce fait procès-verbal a été dressé le 12/07/2000, à l'encontre de la compagnie d'aviation El Al Israël Airlines qui en tant qu'exploitant de l'appareil identifié comme source du dépassement sonore dont question ci-dessus, a commis une infraction pouvant donner lieu à une amende administrative à savoir:

- infraction prévue par l'article 20,4° de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain qui punit celui qui étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement;
- infraction pour laquelle l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25/03/99 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement prévoit une amende administrative allant de 25.000 à 2.500.000 francs;

Considérant que, conformément à l'article 38 de l'ordonnance susmentionnée, la personne passible de l'amende administrative a été invitée, par recommandé envoyé le 31/01/01, à présenter ses moyens de défense dans un délai [d'un] mois à compter de la date d'envoi de cet [envoi] recommandé;

Considérant que la personne passible de l'amende administrative, n'a pas réagi pour se défendre dans les délais prescrits;

Considérant qu'il y a lieu en outre de tenir compte du fait que de manière générale procès-verbal n'est dressé que pour les constats

d'infractions dépassant de plus de 9 dB les normes admises pendant la journée et de plus de 6 dB les normes admises pendant la nuit et qu'il convient donc de prévoir une amende pour ces infractions afin que les compagnies aériennes soient incitées à respecter les normes ce qui permettra une ambiance sonore garantissant aux habitants une vie normale et un repos réparateur;

Considérant que l'amende est d'autant plus élevée que les dépassements des normes enregistrés sont plus importants;

Considérant que, pour chaque infraction (dépassement) commise par la compagnie aérienne et visée par la présente décision, un montant d'amende administrative est calculé sur base de l'émergence infractionnelle (E) relative à l'infraction (telle que définie ci-dessus), et que le montant global de l'amende administrative résulte de la somme de chacun de ces montants;

Le fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, décide:

Art. 1. Une amende administrative est infligée à charge de El Al Israël Airlines. Elle s'élève à 82.000 francs belges […]».

Il s'agit de l'acte attaqué;

Désignation de la partie adverse

Considérant que l'acte qui forme l'objet du recours émane de Jean-Pierre HANNEQUART en sa qualité de fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.); que la décision précise qu'elle se fonde sur les ordonnances du 17 juillet 1997 et du 25 mars 1999;

Considérant qu'aux termes de l'article 35, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, «l'amende administrative est infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du ministère ou, en cas d'absence, de congé ou d'empêchement de celui-ci, par le fonctionnaire dirigeant adjoint»;

Considérant que l'arrêté royal du 8 mars 1989, confirmé par la loi du 16 juin 1989 et modifié par les ordonnances du 30 juillet 1992 et du 27 avril 1995, a créé, pour la Région de Bruxelles-Capitale, un organisme d'intérêt public ayant la personnalité civile sous la dénomination «Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement» et l'a soumis aux règles fixées pour les organismes visés à l'article 1er, A, de la loi du 16 mars 1954; que l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal précité porte que l'Institut est représenté et géré par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale et que celui-ci est compétent pour accomplir tous les actes de gestion; que le second paragraphe du même article dispose que la gestion journalière de l'Institut est assurée par un fonctionnaire dirigeant ainsi que par un fonctionnaire dirigeant adjoint et que l'Exécutif détermine les délégations de pouvoirs qui leur sont accordées;

Considérant que, s'agissant du recours dirigé contre la décision émanant d'un fonctionnaire agissant en qualité d'organe d'un organisme d'intérêt public, doté de la personnalité juridique, c'est cet organisme qui doit être désigné comme partie adverse, et non son seul fonctionnaire dirigeant; que l'I.B.G.E. est l'unique partie adverse en la cause;

Recevabilité

Considérant que la partie adverse conteste que le recours soit valablement introduit au motif que la requérante ne produit qu'une décision prise «par le general manager Benelux représentant la succursale de la société El Al en Belgique le 10 mai 2001»; qu'elle soutient qu'il appartient à la requérante de démontrer qu'elle remplit toutes les formalités pour être dotée de la personnalité juridique, qu'il ressort des statuts publiés le 2 avril 1966 que la compétence de principe revient au conseil d'administration, qu'il appartient à la requérante de démontrer que la procuration publiée au *Moniteur belge* le 28 avril 1998 est admissible, que cette procuration est signée par une seule personne dont l'identité n'est pas déterminable; qu'elle conclut que le recours n'est donc pas recevable;

Considérant que l'article 98 des statuts de la requérante, dont une traduction a été publiée au *Moniteur belge* le 2 avril 1966, dispose comme suit:

> « Le conseil d'administration peut de temps à autre, et à tout moment, établir tous bureaux locaux ou agences pour la gestion de toutes affaires de la Compagnie dans n'importe quelle localité déterminée, et peut nommer toute personne comme membre d'un tel bureau local, ou tout gérant ou agent, et peut fixer sa rémunération. Et le conseil d'administration peut, de temps à autre, ou à tout moment, déléguer à toute personne ainsi désignée tous pouvoirs, autorités et discrétions actuellement assignés au conseil d'administration, autres que le pouvoir de faire des appels de fonds […].»;

Considérant qu'il résulte d'une des pièces jointes à la requête que la requérante a désigné Arnon Asherov en qualité de mandataire général en Belgique, avec, notamment, pouvoir d'agir en justice; que la décision d'agir a été prise par Arnon Asherov; que la partie adverse n'apporte aucun élément de nature à établir que cette attribution de pouvoir ne serait pas régulière selon le droit israélien, qui régit la requérante; que le recours est recevable;

Fond

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 12 et 144 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'en substance,

elle considère que l'amende administrative qui lui a été infligée est une peine, qui ne peut être infligée que par une juridiction de l'ordre judiciaire, ce que n'est pas l'I.B.G.E.;

qu'en réplique, elle ajoute qu'il n'est pas contesté que l'amende infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. constitue une peine au sens de la Convention et indique que la doctrine considère qu'en vertu de la Constitution, seules des juridictions peuvent infliger des sanctions pénales, que l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales impose un recours devant une juridiction qui peut substituer sa décision à la décision attaquée ou renvoyer la cause pour qu'une nouvelle décision intervienne; qu'elle relève que le Conseil d'État ne peut toutefois pas apprécier le montant de l'amende ni vérifier si les faits incriminés ont ou non été commis; qu'une ordonnance du 28 juin 2001 a instauré un recours devant le Collège d'environnement; et qu'elle a également invoqué la violation de l'article 14, §§ 1er et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui consacre un droit d'appel;

que, dans son dernier mémoire, elle expose que bien que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 n'ait pas été jugé illégal, le fait d'infliger des amendes administratives aux transporteurs aériens contrevient à une série de règles internationales et nationales; qu'elle indique que la nature pénale des amendes litigieuses ainsi que l'obligation consécutive de se conformer aux prescrits de l'article 6.1 de la Convention sont acquises et qu'il en résulte que la compétence des organes administratifs tels que l'I.B.G.E., pour infliger aux compagnies aériennes des amendes de nature pénale, requiert au moins l'existence d'un recours de pleine juridiction; qu'elle soutient que la notion de «pleine juridiction» implique que le «tribunal» devant lequel le recours est intenté doit pouvoir «réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision rendue par l'organe inférieur», que «rien de ce qui relève de l'appréciation de l'administration ne doit pouvoir échapper au contrôle du juge»; qu'elle indique que dans l'arrêt *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, la Cour européenne a jugé trop restreint le contrôle de légalité exercé par les juridictions belges dans le cadre de la contestation de l'importance d'une amende à caractère administratif, parce que les juridictions n'avaient procédé qu'à la vérification de la réalité des infractions et de la légalité des amendes infligées sans apprécier l'opportunité ni la proportionnalité des amendes litigieuses, de sorte qu'elles n'avaient pas exercé un contrôle de pleine juridiction au sens de l'article 6; qu'elle fait valoir que si un arrêt a conclu à l'existence d'un recours de pleine juridiction au motif notamment qu'un recours devant le Collège d'environnement puis devant le Conseil d'État est ouvert à la personne poursuivie, dans sa version applicable en l'espèce, l'ordonnance du 25 mars 1999 ne prévoyait pas de recours devant le Collège d'environnement; qu'elle écrit que le pouvoir de contrôle du Conseil d'État sur le montant de l'amende est particulièrement réduit

pour ne pas dire inexistant et que le Conseil d'État n'a pas le pouvoir de moduler le montant de l'amende infligée en tenant, par exemple, compte de circonstances atténuantes ou d'autres éléments pouvant venir influer sur la détermination du montant de l'amende, que le Conseil d'État ne peut sanctionner que les mesures qui lui paraissent manifestement disproportionnées, alors que l'I.B.G.E. a un pouvoir fort étendu pour fixer le montant de l'amende à infliger par infraction constatée; qu'elle soutient que cette restriction au pouvoir d'appréciation du Conseil d'État est incompatible avec les exigences de l'article 6 de la C.E.D.H. et fait obstacle à ce qu'il puisse être considéré comme un «tribunal» devant lequel est ouvert un recours «de pleine juridiction» au sens de cette disposition; qu'après avoir cité un passage de l'arrêt n° 201.373, elle expose que la vérification d'un rapport de proportionnalité ne s'assimile pas à un pouvoir de fixation du montant de l'amende similaire à celui conféré à l'I.B.G.E., qui peut prendre en considération tous les faits de la cause et toutes les circonstances atténuantes et autres invoquées pour apprécier le montant de l'amende; qu'elle conteste l'affirmation contenue dans cet arrêt que le contrôle du Conseil d'État soit un plein et complet pouvoir de contrôle et renvoie à deux arrêts de la Cour constitutionnelle; qu'elle soutient que le Conseil d'État doit aussi être en mesure de déterminer le mode de calcul de l'amende et les motifs pour lesquels l'I.B.G.E. a fixé l'amende à 82.000 FB sur une fourchette allant à l'époque de 25.000 à 2.500.000 FB par infraction, à défaut de quoi, il se trouve dans la même situation que la requérante et dans l'impossibilité de vérifier que l'amende a été «justement» calculée; qu'en l'occurrence, elle indique qu'elle-même et le Conseil d'État ignorent notamment pourquoi s'agissant de deux infractions seulement, le montant n'a pas été fixé au minimum de 25.000 FB, et si dans la détermination du montant de l'amende, il a été tenu compte du peu d'infractions commises et de l'absence de tout moyen pour la requérante de prévoir ou de prévenir la survenance d'infractions, c'est-à-dire de circonstances atténuantes; qu'elle ajoute que pour qu'il y ait un véritable recours de pleine juridiction, il faut que la cause soit entendue dans un délai raisonnable par un tribunal impartial et indépendant, et qu'en l'espèce, le délai raisonnable n'est pas respecté; qu'elle conclut qu'aucune sanction à caractère pénal ne peut lui être infligée parce que celle-ci ne bénéficie pas d'un recours de pleine juridiction au sens des dispositions de droit international visées au moyen;

Considérant que tel qu'il est présenté dans la requête, le moyen conteste la compétence de l'I.B.G.E. pour infliger une amende; que les développements du moyen qui figurent dans le mémoire en réplique et le dernier mémoire sont étrangers au moyen et ne doivent pas être examinés, sauf en ce qui concerne le délai dans lequel le Conseil d'État statue, car cet argument ne pouvait être présenté avant le dernier mémoire;

Considérant que les sanctions administratives prévues par l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 ont un caractère répressif; que le moyen soutient qu'elles contreviennent aux articles 12 et 144 de la Constitution et à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant que l'article 12 de la Constitution protège la liberté individuelle et ne concerne que les privations de liberté; que le moyen n'est pas fondé en tant qu'il est pris de la violation de l'article 12 de la Constitution;

Considérant que l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises dispose comme suit:

> « Les juridictions ne peuvent contrôler les ordonnances qu'en ce qui concerne leur conformité à la présente loi et à la Constitution, à l'exception des articles de la Constitution visés par l'article 107*ter*, § 2, 2° et 3° de celle-ci (devenu l'article 142 de la Constitution coordonnée) et des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions.
>
> En cas de non-conformité, elles refusent l'application de l'ordonnance.»;

Considérant qu'en application de cet article, il revient au Conseil d'État de se prononcer sur la constitutionnalité de l'ordonnance du 25 mars 1999 au regard de l'article 144 de la Constitution;

Considérant que l'article 144 concerne «les contestations qui ont pour objet des droits civils»; que ces droits sont ceux qui sont consacrés et organisés par le Code civil et les lois qui le complètent, et qu'il ne pourrait raisonnablement être soutenu que l'ordonnance du 25 mars 1999 compléterait le Code civil; que lorsqu'une autorité inflige une sanction à une compagnie aérienne qui a enfreint les dispositions relatives à la lutte contre le bruit, cette autorité agit dans l'exercice d'une fonction qui se trouve dans un rapport tel avec les prérogatives de puissance publique qu'elle se situe en dehors de la sphère des litiges de nature civile au sens de l'article 144 de la Constitution; qu'il s'ensuit qu'infliger une amende administrative ne porte pas sur un droit civil;

Considérant que la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, en son article 6, § 1er, II, 1°, place dans les compétences des régions «la protection de l'environnement... ainsi que la lutte contre le bruit»; que son article 11 porte que «dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements; les dispositions du livre Ier du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des

infractions particulières»; que cette disposition s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989; qu'il s'ensuit qu'en matière de lutte contre le bruit, la Région de Bruxelles-Capitale a pu ériger en infraction les manquements aux dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999, et déroger au livre I^{er} du Code pénal en créant une nouvelle catégorie d'infraction, soumise à un régime juridique propre; qu'il ressort des arrêts de la Cour de cassation du 15 octobre 2009 que lorsqu'une amende administrative est imposée à un particulier par une autorité administrative en application d'une règle établie notamment par l'ordonnance, et que le législateur n'a pas attribué à un juge de l'ordre judiciaire la compétence d'en connaître, c'est le Conseil d'État qui est compétent, en application de sa compétence générale de juger si une mesure de l'autorité est entachée d'excès de pouvoir ou ne l'est pas; que ces arrêts présupposent nécessairement qu'une ordonnance puisse établir des règles dont la violation est sanctionnée par l'imposition d'une amende administrative; que le moyen n'est pas fondé en tant qu'il est pris de la violation de l'article 144 de la Constitution;

Considérant que la procédure qui conduit à infliger une amende administrative entre dans la notion d'«accusation en matière pénale» au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; que cet article n'exige pas que toute décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale soit prise par un tribunal indépendant et impartial, pourvu que la décision prise par une autorité qui n'est pas un tel tribunal puisse faire l'objet d'un recours qui, lui, soit porté devant une institution qui en soit un et qui exerce un contrôle de «pleine juridiction»; qu'étant donné que la décision de l'I.B.G.E. peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, il convient d'examiner si le recours en annulation qui est porté devant le Conseil d'État permet que la cause de la requérante soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre elle;

Considérant que l'expression de «pleine juridiction», quoique couramment utilisée par la doctrine pour désigner les compétences que le Conseil d'État exerce en application de l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne figure pas dans ces lois, mais dans plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme;

Considérant que, saisi d'un recours en annulation, le Conseil d'État exerce un contrôle complet de légalité, statue sur les points de fait comme sur les questions de droit, vérifie l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs sur lesquels repose la décision attaquée, et, particulièrement en matière de sanctions,

juge s'il existe un rapport de proportionnalité entre le comportement sanctionné et la peine prononcée; que s'il est vrai qu'il ne peut substituer sa décision à celle de l'autorité administrative qui a prononcé la sanction, il reste que lorsqu'il annule cette décision, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt d'annulation, et si elle prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; qu'à propos du recours en annulation de droit français, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'y avait pas de violation de l'article 6.1 de la Convention lorsqu'une sanction prononcée par un organe administratif «a été soumise au contrôle subséquent d'un organe judiciaire doté de la plénitude de juridiction et offrant toutes les garanties de cette disposition», à savoir, «au contrôle du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel, lesquels sont des organes jouissant de la compétence de pleine juridiction, et devant lesquels la requérante a pu librement et utilement faire valoir l'ensemble de ses arguments» (trois décisions sur la recevabilité du 30 juin 2009, sur les requêtes n° 14308/08, Hatice BAYRAK, n° 43563/08, Tuba AKTAS et n° 18527/08, Mahmoud Sadek GAMALEDDYN c/ France); qu'en ce qui concerne l'étendue du contrôle exercé, le recours en annulation porté devant le Conseil d'État belge ne diffère pas substantiellement de celui qu'exercent les juridictions administratives françaises;

Considérant que la décision attaquée a été prise le 20 avril 2001 et que les infractions ont été commises le 4 mars et le 5 avril 2000; que le délai de moins d'un an qui sépare l'infraction de la sanction ne peut être regardé comme déraisonnable; que la légalité d'un acte administratif s'apprécie en se plaçant au jour où il a été pris; qu'il est dès lors sans pertinence de s'interroger sur le caractère raisonnable du délai dans lequel le Conseil d'État se prononce; que le moyen n'est pas fondé en tant qu'il est pris de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des principes généraux du respect des droits de la défense, d'indépendance et d'impartialité ainsi que de l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales: qu'elle relève:

– que l'acte attaqué a été adopté par le fonctionnaire dirigeant de la partie adverse, qui est intervenue ou a été associée à l'élaboration de l'arrêté du 27 mai 1999 dont la légalité a été contestée devant le Conseil d'État par une association dont elle est membre, à savoir l'A.S.B.L. Airline Operators Committee Brussels,

– que le fonctionnaire dirigeant a mis en mouvement la procédure contre la requérante,

– que l'I.B.G.E., qui a pour mission de rechercher et instruire les infractions, est le bénéficiaire des amendes infligées par son fonctionnaire dirigeant et est intervenu devant le Conseil d'État pour défendre la légalité de l'arrêté de 27 mai 1999,

– que le principe d'impartialité, qui implique l'absence de préjugé ou de parti-pris, est applicable à l'autorité administrative lorsqu'elle inflige une sanction administrative;

– que le principe de délicatesse empêchait le fonctionnaire dirigeant de prononcer une sanction;

– que l'I.B.G.E., étant chargé de constater, poursuivre et sanctionner les infractions cumule les fonctions et viole la règle de l'impartialité;

– que le fonctionnaire dirigeant ne pouvait être impartial en se prononçant sur la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999;

– que l'I.B.G.E. est juge et partie;

– que le fonctionnaire dirigeant a signé les courriers des 5 et 20 juillet 2000;

– que le paiement de l'amende doit être effectué sur un compte de l'I.B.G.E.;

– qu'un article de presse fait état du fait que le ministre a indiqué que les amendes pourraient financer en partie la mise en œuvre du plan bruit;

– et qu'il s'agit d'un cas de violation du principe de l'impartialité subjective;

que, dans le mémoire en réplique, elle fait valoir:

– que le caractère pénal de la sanction entraîne l'application de l'article 6, § 1er de la Convention,

– que la Cour d'arbitrage a indiqué, dans son arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992, que les principes consacrés par l'article 6 sont en toute hypothèse applicables aux amendes administratives ou qualifiées comme telles,

– que l'absence d'indépendance de la partie adverse et de son fonctionnaire dirigeant par rapport au gouvernement bruxellois ne souffre pas de discussion,

– qu'en vertu de l'arrêté royal du 8 mars 1989, il appartenait à l'I.B.G.E. de participer à l'élaboration de l'arrêté du 27 mai 1999,

– qu'il est peu pertinent d'invoquer le caractère technique de l'intervention dans le cadre de la procédure en annulation de l'arrêté du 27 mai 1999,

– et que le cumul des fonctions par le fonctionnaire dirigeant, qui intervient à tous les stades de la procédure, son rôle dans l'élaboration des normes, l'intervention de l'I.B.G.E., qu'il dirige, dans la procédure et la destination des amendes sont autant d'éléments qui peuvent légitimement faire craindre au justiciable que sa cause ne soit pas entendue par un tribunal indépendant et impartial;

Considérant que, pour les motifs exposés à propos du premier moyen, le moyen n'est pas fondé en tant qu'il est pris de la violation de l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un

recours devant une juridiction – le Conseil d'État – répondant aux exigences de cette disposition étant ouvert;

Considérant au demeurant que si le principe d'impartialité impose à l'autorité de veiller à ne pas donner une impression de partialité, la critique de partialité ne peut se fonder sur une situation qui découle seulement de l'application normale de la législation; que lorsque l'autorité qui prononce la sanction est un agent de l'administration, en l'espèce le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E., son impartialité ne peut être mise en doute que si des faits précis sont invoqués, qui sont de nature à faire raisonnablement planer le soupçon de partialité dans son chef; qu'aucune violation du principe d'impartialité ne peut se déduire de la structure et des compétences de l'Institut qu'il dirige, telles qu'elles ont été établies par l'ordonnance, qui prévoient la participation de cet Institut à l'élaboration des réglementations environnementales, ni de la circonstance que l'I.B.G.E. a contribué à défendre devant le Conseil d'État la légalité du règlement appliqué en l'espèce à l'occasion d'un recours en annulation formé à son encontre, ni de ce que ce sont des agents de l'I.B.G.E. qui ont constaté les infractions, ni du fait que les amendes sont versées à cet Institut, ni de ce que le fonctionnaire dirigeant a signé certaines pièces de la procédure qui a conduit à la décision attaquée; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des formalités substantielles prévues aux articles 11 et 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement; qu'elle indique que les poursuites sont fondées sur des procès-verbaux établis le 28 juin et le 12 juillet 2000, notifiés les 5 et 20 juillet 2000, relativement à des faits commis les 4 mars et 5 avril 2000 et que le rapport de mesure est signé par deux agents de la partie adverse et contient des indications sur les conditions dans lesquelles les mesures ont été réalisées;

qu'elle soutient, dans une première branche, que l'article 11 de l'ordonnance précise que la partie adverse doit communiquer une copie du procès-verbal de constatation «dans les dix jours de la constatation de l'infraction à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien»; que le jour de la constatation n'est pas la date figurant sur le rapport de mesure, mais la date à laquelle la mesure de bruit a été effectuée; que les procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire datent des 28 juin et 12 juillet 2000, soit plus de 10 jours après la constatation des faits, les 4 mars et 5 avril 2000, ne lui permettant plus, en raison du temps écoulé, de réunir les éléments d'information nécessaires pour contester la matérialité des faits et faire la preuve contraire qui lui incombe;

qu'elle relève, dans une seconde branche, que l'article 15 de cette ordonnance prévoit la présence d'un représentant de la personne dont l'activité justifie le contrôle

ou d'un témoin; qu'en l'espèce, les rapports de mesure font état de la présence de deux agents de la partie adverse, mais pas de celle d'un représentant de la requérante ou d'un tiers; qu'elle a été privée de toute possibilité de vérifier l'exactitude et la véracité des rapports de mesure; et que la sanction, basée sur ce rapport, doit être annulée;

qu'elle ajoute:

– qu'il s'agit de formalités substantielles car prescrites dans l'intérêt de l'administré et revêtant une importance certaine;

– que la communication du procès-verbal de constatation de l'infraction dans les 10 jours de la commission de celle-ci permet à la partie poursuivie de réunir les éléments nécessaires pour contester la matérialité des faits et faire la preuve du contraire;

– que les procès-verbaux régulièrement notifiés font foi jusqu'à preuve du contraire;

– que la présence de tiers lors de la prise de mesures protège les intérêts des compagnies aériennes, qui n'ont aucun contrôle sur la manière dont les mesures sont prises ni sur leur exactitude;

– que l'obligation d'observer cette règle s'impose d'autant plus que la partie adverse constate les infractions et les sanctionne;

– que l'article 17, 6°, de l'ordonnance indique expressément que le rapport doit contenir «l'identification des personnes présentes et, le cas échéant, la justification de l'absence des personnes dont la présence est requise en vertu de l'article 15»;

– et que la méconnaissance de ces formalités vicie la décision qui se fonde sur des pièces établies sans les respecter;

que, dans le mémoire en réplique, le passage figurant sous l'intitulé «troisième moyen» est sans rapport avec l'illégalité dénoncée par le moyen; que sous l'intitulé «quatrième moyen» (il n'y a pas de quatrième moyen dans la requête) sont exposés des développements qui semblent devoir se rapporter au troisième moyen; que la requérante y fait valoir:

– que rien n'indique dans l'article 11 de l'ordonnance que le délai de 10 jours ne commence à courir qu'à compter de l'identification de l'auteur des faits;

– que la partie adverse a déjà notifié un procès-verbal d'infraction, avant même d'en connaître l'auteur, à toutes les compagnies aériennes susceptibles d'avoir commis les faits;

– que les enregistrements des données par BIAC et Belgocontrol ne lui ont jamais été communiqués;

– que le non-respect de ce délai constitue la violation d'une formalité substantielle;

– et que la violation de l'article 15 de l'ordonnance justifie l'annulation de l'acte attaqué, dès lors que le mécanisme mis en place par le législateur, afin de protéger les

droits de la défense, n'a pas été respecté et que la requérante n'a jamais eu connaissance des prétendus enregistrements des mesures de bruit, qui ne lui ont pas été communiqués;

Considérant, sur la première branche, que l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999 est rédigé comme suit:

> « Les agents constatent les infractions par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Une copie du procès-verbal est communiquée dans les dix jours de la constatation de l'infraction à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien où a été commis ou d'où provient le fait constitutif de l'infraction.»;

Considérant qu'en application de cette disposition, les procès-verbaux établis par les membres du personnel compétents font foi jusqu'à preuve du contraire pour autant qu'une copie en soit portée à la connaissance de l'auteur présumé dans un délai de dix jours qui prend cours à la constatation de l'infraction; que ce délai de dix jours ne commence à courir que le jour où les enquêteurs sont en mesure de connaître avec certitude tous les éléments constitutifs de l'infraction et où aucun doute ne subsiste quant à l'identité du contrevenant; que la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que ce délai a pris cours par la constatation des faits en février et mars 2000; qu'en l'occurrence, l'infraction n'a pu être établie avec certitude à charge de la requérante que par la confrontation des mesures de bruit réalisées par des agents de l'I.B.G.E. avec les données de Biac et Belgocontrol relatives aux mouvements d'avions, ce qui a été fait le 28 juin 2000 pour l'infraction commise le 4 mars, et le 12 juillet pour celle commise le 5 avril; que le procès-verbal du 28 juin a été notifié à la requérante le 5 juillet et celui du 12 juillet le 20 juillet, soit, dans les deux cas, dans le délai de 10 jours fixé par l'article 11 de l'ordonnance; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant sur la seconde branche, que l'article 15 de l'ordonnance, dans le texte applicable à l'époque de la décision attaquée, est rédigé comme suit:

> « Les mesures de la pollution atmosphérique et des sources sonores et les prélèvements d'échantillons dans les eaux de surface, les égouts publics, les eaux souterraines, le sol, l'air, les déchets, ou d'éléments de la faune ou de la flore, s'effectuent en présence de la personne à charge de laquelle les résultats des mesures ou des analyses pourront être retenus.
> Lorsque cette personne n'est pas identifiable, est inconnue ou absente, les mesures s'effectuent en présence soit de la personne dont l'activité justifie le contrôle, soit de son employé ou du détenteur des substances ou des objets soumis au prélèvement.
> Si les personnes visées ci-dessus refusent de collaborer, si aucune d'entre elles n'est présente ou si un retard dans la prise de mesure ou d'échantillon risque de porter préjudice à l'administration de la preuve, les mesures et prélèvements s'effectuent en présence d'un témoin convoqué par l'agent effectuant le contrôle.»;

que l'article 17 de la même ordonnance impose que chaque mesure de sources sonores soit consignée dans un rapport de mesures comprenant une série d'indications et notamment (6°) l'identification des personnes présentes et, le cas échéant, la justification de l'absence des personnes dont la présence est requise en vertu de l'article 15;

Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que les moyens d'instruction visés dans ces dispositions sont conçus de manière à garantir d'une part la fiabilité et la validité des mesures effectuées et, d'autre part, leur caractère contradictoire; que la requérante ne conteste pas la fiabilité et la validité des mesures; qu'il ressort du dossier que ces mesures ont été effectuées conformément aux règles prescrites à cet effet; que les rapports de mesures annexés aux procès-verbaux des 28 juin et 12 juillet 2000 établissent que les mesures et leur analyse ont été effectuées par deux membres du personnel selon les méthodes prescrites par l'arrêté du 27 mai 1999, au moyen d'un appareil de mesure qui a été étalonné une fois par jour «par accuateur à 90 dB(A)»; qu'il ressort également du dossier que le caractère contradictoire des mesures a été assuré en invitant la requérante, par lettre du 31 janvier 2001 à faire part de ses moyens de défense, par écrit ou oralement; que la requérante s'est abstenue de se défendre;

Considérant qu'il ne ressort pas des procès-verbaux des 28 juin et 12 juillet que les mesures auraient été effectuées en présence d'une des personnes visées à l'article 15, ni que ces personnes auraient refusé de collaborer ou n'auraient pu être présentes; qu'il n'est pas constaté non plus que des témoins auraient été présents; que ces procès-verbaux ne contiennent aucune justification conforme à l'article 17 de l'absence des personnes dont l'article 15 exige la présence;

Considérant qu'il ressort de la rédaction de l'article 15 que le législateur a manifestement eu en vue des sources de bruit statiques, dont l'exploitant peut aisément être trouvé et à l'encontre de qui les résultats des mesurages seront utilisés; qu'en l'espèce, par contre, les mesures portent sur le bruit provoqué par un avion en vol, et non par une source statique; que dans ces circonstances, les mesures effectuées appellent des analyses ultérieures et des comparaisons avec des données fournies par des tiers (BIAC et Belgocontrol) afin d'identifier les avions qui ont causé les bruits et les personnes – propriétaire ou exploitants – qui en sont responsables; que de telles mesures portent donc sur des bruits causés par des avions en vol, qui ne peuvent être identifiés immédiatement; qu'elles ne peuvent de ce fait être qu'unilatérales; qu'il y a lieu d'admettre que dans ces circonstances, les mesures qui font l'objet des procès-verbaux des 28 juin et 12 juillet ont pu être établies sans la

présence des personnes visées à l'article 15 de l'ordonnance et sans que leur absence soit justifiée conformément à l'article 17;

Considérant que les procès-verbaux constatant les infractions ont été notifiés à la requérante, avec, en annexe, les rapports de mesure de bruit; que les enregistrements des données de BIAC et de Belgocontrol n'y ont pas été joints et n'ont pas été déposés au dossier administratif; qu'ils ont été communiqués au Conseil d'État en annexe au dernier mémoire de la partie adverse;

Considérant que l'article 36 de l'ordonnance du 25 mars 1999 impose de communiquer aux personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction le procès-verbal de constatation, mais non les documents sur la base desquels il a été établi; que les documents annexés au dernier mémoire de la partie adverse établissent que des dépassements du niveau sonore admissible qui constituent les infractions sanctionnées par l'acte attaqué ont été constatés à proximité de l'axe de la piste d'où des appareils de la requérante avaient décollé un minute plus tôt; que les dépassements en cause peuvent donc leur être imputés; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 173, 53 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e^ chambre, le onze juillet deux mille douze par :

M. M. LEROY, président de chambre, président,
M. Ph. QUERTAINMONT, président,
M. I. KOVALOVSZKY, conseiller d'Etat,
Mme N. ROBA, greffier.

Le Greffier, Le Président,

N. ROBA M. LEROY