

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 224.232 du 3 juillet 2013

165.335/XV-1971

En cause : la s.a. Delta Air Transport, renommée **la s.a. Brussels Airlines**,  
ayant élu domicile chez  
Me M. GODFROID, avocat,  
boulevard de l'Empereur 3  
1000 Bruxelles,

contre :

**1. la Région de Bruxelles-Capitale,**

ayant élu domicile chez  
Me Fr. TULKENS, avocat,  
chaussée de La Hulpe 120  
1000 Bruxelles,

**2. le Collège d'environnement de la Région de  
Bruxelles-Capitale,**

**3. 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'ETAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 22 août 2005 par la s.a. Delta Air Transport, renommée la s.a. Brussels Airlines, qui demande l'annulation de «la décision du Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 2005 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement et de son fonctionnaire dirigeant du 28 janvier 2005 infligeant à SNBA une amende administrative de 1.800 euros 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 les dossiers administratifs;

Vu les mémoires en réponse et le mémoire en réplique, régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 23 octobre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 novembre 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 partie requérante, Me Fr. TULKENS, avocat, comparaissant pour les première et deuxième parties adverses, et Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la troisième partie adverse;

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

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, 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 porte en son article 33, 7°, b), qu'«est passible d'une amende administrative de 625 à 62.500 euros toute personne qui... crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

Considérant que les articles 35 à 39*bis* de cette dernière ordonnance 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 1<sup>er</sup> 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 par versement au compte du Fonds pour la protection de l'environnement, visé à l'article 2, 9°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, mentionné dans le formulaire qui y est joint.

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.

**Article 39*bis*.** Un recours est ouvert devant le Collège d'environnement à toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative. Le recours est introduit, à peine de forclusion, par voie de requête dans les deux mois de la notification de la décision.

Le Collège d'environnement entend, à leur demande, le requérant ou son conseil, de même que l'agent ayant pris la mesure.

Le Collège d'environnement notifie sa décision dans les deux mois de la date d'envoi de la requête. Ce délai est augmenté d'un mois lorsque les parties demandent à être entendues.

En l'absence de décision dans le délai prescrit à l'alinéa précédent, la décision ayant fait l'objet d'un recours est censée confirmée.»;

### *Quant aux faits*

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

Le 15 mai 2003, deux inspecteurs de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) établissent un rapport de mesures constatant l'immission, le 11 avril 2003 à 19:42 h, d'un bruit excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 dans une station de mesure permanente située sur le territoire régional. 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 30 avril 2003 et des données fournies par Belgocontrol et Biac, nous constatons qu'une infraction à l'arrêté précité a été commise par la compagnie SN Brussels Airlines...». Le 20 mai, l'I.B.G.E. adresse à la requérante une copie du procès-verbal d'infraction du 15 mai et l'informe qu'il a également été communiqué au procureur du Roi. Le 23 mai, l'office du procureur du Roi informe l'I.B.G.E. que l'affaire est classée sans suite.

Le 2 juin, la requérante écrit à l'I.B.G.E. que le dépassement constaté dans le procès-verbal du 15 mai s'élève à 9 dB(A), soit la tolérance appliquée en journée, et l'invite donc à annuler ce procès-verbal. La requérante paraît fonder sa demande sur le courrier d'avertissement que lui a adressé l'I.B.G.E. le 28 avril, à propos des mesures effectuées dans le courant du mois de mars, dans lequel est indiqué que «suite à l'accord de principe du 16/07/2002 entre les Gouvernements fédéral, flamand et de la Région de Bruxelles-Capitale, Monsieur le Ministre Gosuin, en charge de l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale, a décidé de suspendre les constats d'infraction entre 23h et 05h59 et d'augmenter le seuil de tolérance entre 06h00 et 06h59, pour la période du 01/08/2002 au 31/10/2003 (date de la fin de la période test prévue dans l'accord susmentionné). Dès lors nous tolérons un dépassement des normes de 9 dB(A) le jour et 19 dB(A) en fin de nuit (entre 06h00 et 06h59) avant de dresser procès-verbal.»

Le 17 juin, l'I.B.G.E. répond à la requérante que l'infraction constatée donne bien lieu à un procès-verbal car l'I.B.G.E. dresse procès-verbal dès que le seuil de tolérance est atteint ou dépassé, et ce pour toutes les infractions constatées depuis le 1<sup>er</sup> février 2000.

Le 7 juillet 2004, deux inspecteurs de l'I.B.G.E. établissent un rapport de mesures constatant l'immission, le 7 mai 2004 à 11:04 h, d'un bruit excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 par une station de mesure permanente située

sur le territoire régional. 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 mai 2004 et des données fournies par Belgocontrol et Biac, nous constatons qu'une infraction à l'arrêté précité a été commise par la compagnie SN Brussels Airlines ...». Le 16 juillet, l'I.B.G.E. adresse à la requérante une copie du procès-verbal précité et l'informe qu'il a également été communiqué au procureur du Roi. Le 28 juillet, l'office du procureur du Roi informe l'I.B.G.E. que l'affaire est classée sans suite.

Le 22 décembre, l'I.B.G.E. informe la requérante qu'en l'absence de poursuite par le procureur du Roi à l'égard des faits constatés dans les procès-verbaux susmentionnés, son fonctionnaire dirigeant 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 partie 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 19 janvier 2005, la requérante adresse un mémoire à l'I.B.G.E. à propos de chaque procès-verbal. Le 28 janvier, le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. inflige une amende de 1.800 € à la requérante.

Le 25 mars, la requérante introduit un recours devant le Collège d'environnement contre la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. Dans celui-ci, elle invoque l'illégalité de l'arrêté du 27 mai 1999 pour les motifs ayant justifié l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, la violation des principes du respect des droits de la défense et d'impartialité et des articles 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 14, § 1<sup>er</sup>, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la violation des formalités prescrites par l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999, la violation par l'I.B.G.E. des engagements pris par son Ministre de tutelle et du principe général du droit du délai raisonnable, du principe général de bonne administration et du principe de légitime confiance, la violation des articles 12 et 144 de la Constitution et 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'existence d'une cause de justification et/ou de circonstances atténuantes, l'absence de réponse de l'I.B.G.E. aux moyens de défense développés dans le mémoire déposé devant l'I.B.G.E., et conclut en demandant de l'acquitter, de surseoir à statuer ou de fixer le montant total de l'amende à maximum 100 €. Le 23 mai, la requérante dépose un mémoire devant le Collège d'environnement dans lequel elle défend la recevabilité et le fondement de

son recours. Le 24 mai, le conseil de l'I.B.G.E. dépose un mémoire dans lequel il conteste la recevabilité et le fondement du recours introduit par la requérante.

Le 23 juin 2005, le Collège d'environnement décide de confirmer la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. Cette décision est motivée comme suit :

« I. Antécédents

Une amende administrative de 1.800 € a été infligée à SN Brussels Airlines pour des infractions à l'article 33, 7°, b) de l'ordonnance du 25 mars 1999 sur la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, ci-après dénommée l'Ordonnance 1999, à savoir avoir créé "directement ou indirectement, ou laisser perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement", c'est-à-dire les "valeurs limites" de l'arrêté du Gouvernement du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien que ne peuvent dépasser les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région;

L'I.B.G.E. a dressé les 15 mai 2003 et 7 juillet 2004 des procès-verbaux portant, respectivement, les références n° 030520/avions/dme/ktr/SN Brussels Airlines – avril 2003 et n° 040716/avions/dme/ktr/SN Brussels Airlines – mai 2004. Il en résulte que SN Brussels Airlines a commis une première infraction aux valeurs limites dans la période du 1<sup>er</sup> au 30 avril 2003 et une seconde infraction à ces valeurs limites dans la période du 1<sup>er</sup> au 31 mai 2004, à savoir :

- un dépassement de 9 dB (A) le 11 avril 2003 avec l'avion immatriculé 00-DWC (jour – 19h41, zone 1, station EVE 1);
- un dépassement de 9,6 dB(A) le 7 mai 2004 avec l'avion immatriculé 00-SFM (jour – 11h05, zone 0, station NMT 36);

Ces procès-verbaux et les rapports de mesures ont été portés à la connaissance de SN Brussels Airlines, respectivement, les 20 mai 2003 et 16 juillet 2004 en lui indiquant que ces documents étaient envoyés au procureur du Roi à Bruxelles;

Le parquet a notifié ses décisions de ne pas exercer de poursuites les 23 mai 2003 et 28 juillet 2004. Le 22 décembre 2004, l'I.B.G.E. a écrit à SN Brussels Airlines qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'Ordonnance de 1999;

II. Au fond

A. Considérant que SN Brussels Airlines sollicite à titre principal du Collège d'environnement qu'il sursoie à statuer sur les poursuites jusqu'à ce que le Conseil d'État se soit prononcé sur les recours relatifs à la demande d'annulation de l'arrêté du 27 mai 1999 fixant les normes dont la violation entraîne l'application des amendes contestées;

Considérant que le Collège d'environnement, autorité administrative de la Région de Bruxelles-Capitale, doit, en cette qualité, assurer la continuité du service public et ne peut donc surseoir à statuer;

B. Considérant que SN Brussels Airlines conteste la constitutionnalité du système d'amendes administratives organisé par l'Ordonnance 1999 telle que modifiée; qu'ainsi SN Brussels Airlines conteste la conformité de ce système d'amendes administratives aux 12 et 144 de la Constitution;

Considérant qu'il n'appartient pas au Collège d'environnement, autorité administrative de la Région de Bruxelles-Capitale, de se prononcer sur la légalité de la législation dont la mise en œuvre participe de ses compétences; que l'article 159 de la Constitution s'adresse uniquement aux cours et tribunaux; que, *a fortiori*, il n'appartient pas au Collège de se prononcer sur la constitutionnalité de ses compétences et de la législation dont la mise en œuvre lui a été confiée;

Considérant que SN Brussels Airlines invoque aussi une violation de l'exigence d'indépendance et d'impartialité consacrée par les articles 6, alinéa 1<sup>er</sup> de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par l'article 14 § 1<sup>er</sup> du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par les principes généraux de droit d'indépendance et d'impartialité;

Considérant que l'indépendance et l'impartialité sont garanties par l'ensemble de la procédure de prise de décision; qu'il est prévu un recours auprès du Collège d'environnement, la décision de ce dernier pouvant à son tour être soumise à la censure du Conseil d'État;

C. Considérant que, conformément à l'article 33, 7° de l'Ordonnance 1999, est passible d'une amende administrative de 625 à 62.500 €, toute personne qui, "crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement" et que, en matière de bruit généré par les avions survolant le territoire de la Région, le Gouvernement a fixé des valeurs limites d'immission précises dans l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien;

Considérant que SN Brussels Airlines invoque, à tort, la nullité des procès-verbaux de constatation en raison de violation de formes substantielles; que cette nullité résulte, selon elle, du fait que les procès-verbaux lui ont été communiqués bien au-delà du délai de 10 jours prévu à l'article 11 de l'Ordonnance 1999; qu'en effet, les mesures de bruit ont été effectuées les 11 avril 2003 et 7 mai 2004 et que les procès-verbaux de constatation ont été transmis les 20 mai 2003 et 16 juillet 2004; que, subsidiairement, mais tout aussi à tort, SN Brussels Airlines soutient que si le délai de 10 jours se calculait à partir de la communication de données supplémentaires par Belgocontrol et BIAC, il faudrait que l'I.B.G.E. établisse, documents à l'appui, la date à laquelle ces informations ont été communiquées;

Considérant que l'article 11 de l'Ordonnance 1999 prévoit, en effet, qu'une copie du procès-verbal est communiquée dans les dix jours de la constatation de l'infraction; que cet article prévoit également que les agents constatent les infractions par procès-verbal; qu'il résulte de cette disposition que c'est l'établissement du procès-verbal qui constitue la constatation des infractions; que, comme l'admet SN Brussels Airlines, les procès-verbaux dressés les 15 mai 2003 et 7 juillet 2004 lui ont été communiqués dans les dix jours de leur établissement, à savoir les 20 mai 2003 et 16 juillet 2004;

Considérant que les infractions sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposant au dossier;

Considérant que SN Brussels Airlines invoque des causes de justification, notamment l'erreur invincible; que, dans ce contexte, elle fait grand cas de l'analyse que l'I.B.G.E. a faite des effets de l'entrée en vigueur, en mars et avril 2004, du plan de dispersion des vols; que, dans cette analyse, l'I.B.G.E. avance notamment que le nombre d'infractions aux valeurs limites imposées par l'arrêté du 27 mai 1999 est en rapport avec les routes (couloirs aériens à suivre et pistes de l'aéroport à utiliser) utilisées par les avions et que les compagnies aériennes n'ont sur ce point aucun autre choix que de se conformer aux décisions contraignantes de l'État belge, BIAC et Belgocontrol;

Considérant que l'argumentation de SN Brussels Airlines ne peut être suivie, dès lors que l'arrêté du 27 mai 1999 introduit des normes d'immission, un type de normes où le lien de la source à l'effet contient par définition des impondérables, et que, nonobstant ceux-ci, elle reste en défaut d'établir l'impossibilité pour elle de respecter lesdites normes;

D. Considérant que, s'agissant de l'infraction constatée par le procès-verbal du 15 mai 2003, SN Brussels Airlines avance, en vain, que

l'I.B.G.E. viole le principe de légitime confiance en ce que ce procès-verbal a comme objet un dépassement des valeurs limites de 9 dB(A), alors que l'I.B.G.E. a fait savoir à SN Brussels Airlines le 28 avril 2003 que, de jour, "un dépassement des normes de 9 dB(A)" est toléré "avant de dresser procès-verbal";

Considérant, en effet, que, si l'I.B.G.E. peut appliquer des marges de tolérance dans la verbalisation des infractions, tout dépassement des valeurs limites, prévues dans l'arrêté du 27 mai 1999, constitue une infraction;

Considérant que pour déterminer le montant de l'amende à imposer, l'autorité administrative est tenue au respect du principe de la proportionnalité, singulièrement en matière punitive;

Considérant que, compte tenu de l'importance des dépassements constatés, l'amende infligée est raisonnable;

Le Collège d'environnement composé de [...]

**Décide :**

**Article 1<sup>er</sup>** : La décision de Monsieur Hannequart, en sa qualité de fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E., est confirmée. [...];

Il s'agit de l'acte attaqué;

### *Procédure*

Considérant que l'acte attaqué a été adopté par le Collège d'environnement, lequel est un organe de la Région de Bruxelles-Capitale dénué de personnalité juridique; que seule cette Région doit être maintenue à la cause en qualité de partie adverse;

### *Fond*

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 12 et 144 de la Constitution, de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'article 14, §§ 1<sup>er</sup> et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; 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 ne sont ni l'I.B.G.E. ni le Collège d'environnement;

qu'en réplique, elle ajoute qu'il n'est pas contesté que l'amende qui lui a été infligée 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 le recours devant le Collège

d'environnement; et qu'elle a également invoqué la violation de l'article 14, §§ 1<sup>er</sup> et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui consacre le droit à un recours de pleine juridiction;

que, dans son dernier mémoire, elle expose que bien que l'arrêt 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 puisse «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, elle conteste néanmoins cette jurisprudence; qu'elle écrit, doctrine à l'appui, 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 influencer 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. et au Collège d'environnement, qui peuvent

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 invite le Conseil d'État à vérifier s'il était justifié de fixer le montant de l'amende à 1.800 euros en tenant compte des circonstances atténuantes invoquées, à savoir le peu d'infractions commises par la requérante et l'absence de tout moyen de prévoir ou prévenir la survenance d'infractions; qu'elle ajoute que, outre l'absence de caractère suspensif du recours en annulation devant le Conseil d'État alors que dans d'autres matières proches le recours introduit contre une amende administrative est suspensif, 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 qu'elle 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. et du Collège d'environnement 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 ainsi qu'à l'article 14, §§ 1<sup>er</sup> et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

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<sup>ter</sup>, § 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, § 1<sup>er</sup>, II, 1<sup>o</sup>, 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 I<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 du Collège d'environnement 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 qu'aucune conclusion en sens opposé ne peut être tirée des arrêts n° 123/2003 et n° 79/2008 de la Cour constitutionnelle cités dans le dernier mémoire, arrêts qui, tous deux, concernent des recours portés devant des juridictions judiciaires et non devant le Conseil d'État;

Considérant que la décision attaquée a été prise le 23 juin 2005, que la décision de l'I.B.G.E. qu'elle confirme a été prise le 28 janvier 2005, et que les infractions ont été commises les 11 avril 2003 et 7 mai 2004; que ni le délai de moins de deux ans qui sépare les infractions de la sanction prononcée par l'I.B.G.E., ni celui de six mois qui sépare cette décision de celle prise, sur recours, par le Collège d'environnement ne peuvent être regardés comme déraisonnables; 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 le Pacte international relatif aux droits civils et politiques porte, en son article 14.5:

« Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi »;

Considérant que cette disposition n'implique pas que la première déclaration de culpabilité ait été prononcée par une juridiction; qu'une disposition similaire figure dans le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales – qui n'a été ratifié par la Belgique que le 13 avril 2012, et n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> juillet 2012, bien après l'adoption de l'acte attaqué, mais qui n'en constitue pas moins un élément d'interprétation de la portée du Pacte –, énoncée dans les termes suivants: «Toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation»; que le rapport explicatif de ce Protocole porte, au point 17: «Par rapport au libellé de la disposition correspondante du Pacte des Nations-Unies (article 14, paragraphe 5), le terme “tribunal” a été ajouté pour qu'il soit bien clair que cet article ne concerne pas

les infractions jugées par des autorités qui ne sont pas des tribunaux au sens de l'article 6 de la Convention»; que la disposition invoquée ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives, et ce peu importe qu'il y ait eu un ou deux degrés de décision administrative; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des principes généraux d'indépendance et d'impartialité ainsi que de l'article 14, §§ 1<sup>er</sup> et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'elle relève:

- que les articles 14, § 1<sup>er</sup>, du Pacte et 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention garantissent à toute personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale le droit de faire entendre sa cause par un tribunal indépendant et impartial;
- que l'article 14, § 5, du Pacte prévoit le droit à un recours devant une juridiction supérieure;
- qu'il en découle que chaque degré de juridiction doit donc être indépendant et impartial;
- que l'acte attaqué confirme la décision adoptée par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E., qui est intervenu ou a été associé à l'élaboration de l'arrêté du 27 mai 1999 dont la légalité a été contestée devant le Conseil d'État;
- 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, même si formellement l'amende est destinée à alimenter le Fonds pour la protection de l'environnement, et est intervenu devant le Conseil d'État pour défendre la légalité de l'arrêté de 27 mai 1999;
- que les principes d'impartialité et d'indépendance sont applicables à l'autorité administrative lorsqu'elle inflige une sanction administrative;
- 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 notifiant les procès-verbaux de constat;
- 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;
- qu'il s'agit d'un cas de violation du principe de l'impartialité subjective;

- qu’elle a critiqué la légalité de l’arrêté du 27 mai 1999 que l’I.B.G.E. a défendu devant le Conseil d’État;
  - que l’I.B.G.E. ne jouit d’aucune indépendance puisque sa gestion appartient à l’exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale;
  - que la circonstance que le Collège d’environnement statuant en degré d’appel satisferait le cas échéant aux exigences d’indépendance et d’impartialité ne pourrait permettre à l’I.B.G.E. d’échapper à ces mêmes exigences, chacun des deux degrés de juridiction devant y satisfaire lui-même;
  - et que le recours devant le Conseil d’État est insuffisant dès lors qu’il n’exerce pas un contrôle de pleine juridiction;
- que, dans le mémoire en réplique, elle fait valoir:
- que le caractère pénal de la sanction entraîne l’application de l’article 6, § 1<sup>er</sup>, 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 l’I.B.G.E. 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, § 1<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et de l’article 14, §§ 1<sup>er</sup> et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, un recours devant une juridiction – le Conseil d’État – répondant aux exigences de ces dispositions étant ouvert;

Considérant en outre que les critiques articulées par le moyen tendent à établir le défaut d’impartialité de l’I.B.G.E, alors que la décision prise par celui-ci a fait l’objet d’un recours et a été remplacée par la décision du Collège d’environnement, à l’égard duquel ces critiques sont dépourvues de pertinence; que le moyen n’est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 10, 11 et 159 de la Constitution, ainsi que de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises et du principe constitutionnel de non-discrimination,

en ce que la décision attaquée confirme la décision de l'I.B.G.E. du 28 janvier 2005 de lui infliger une amende «administrative» de 1.800 € pour deux infractions aux normes de bruit définies dans l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien après avoir refusé de se prononcer sur la légalité de cet arrêté aux motifs qu'en sa qualité d'autorité administrative de la Région de Bruxelles-Capitale, «il ne lui appartient pas de se prononcer sur la légalité de la législation dont la mise en œuvre participe de ses compétences; que l'article 159 de la Constitution s'adresse uniquement aux cours et tribunaux; qu'*a fortiori*, il n'appartient pas au Collège de se prononcer sur la constitutionnalité de ses compétences et de la législation dont la mise en œuvre lui a été confiée»;

alors que, première branche, l'article 159 de la Constitution garantit que «les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés (...) qu'autant qu'ils seront conformes aux lois»; que cet article exige *a fortiori* que tout organe administratif, lorsqu'il exerce un pouvoir de décision qui aurait pu, en vertu de la loi, être exercé par des juridictions de l'ordre judiciaire, vérifie la légalité des arrêtés dont l'application lui est demandée; qu'aussi bien devant l'I.B.G.E. que le Collège d'environnement, la requérante a contesté la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999 ainsi d'ailleurs que la conformité de l'ordonnance du 25 mars 1999 aux articles 12 et 144 de la Constitution; qu'en refusant d'opérer le contrôle de constitutionnalité et de légalité qui lui était demandé, le Collège d'environnement a violé l'article 159 de la Constitution et l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

alors que, deuxième branche, l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises prévoit que «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<sup>ter</sup>, § 2, 2° et 3° de celle-ci et des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences de l'État, des Communautés et des Régions. En cas de non-conformité, elles refusent l'application de l'ordonnance»; que cette disposition permet ainsi aux juridictions judiciaires et administratives d'écarter l'application des ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale qui sont en contradiction avec une disposition constitutionnelle autre que celles dont la Cour d'Arbitrage assure le contrôle; que l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989

relative aux Institutions bruxelloises exige *a fortiori* que le contrôle de constitutionnalité des ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale qu'il prévoit soit également assuré par tout organe administratif exerçant un pouvoir de décision qui aurait pu, en vertu de la loi, être exercé par une juridiction;

alors que, troisième branche, les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdisent toute forme de discrimination; qu'elle expose que, vu la manière dont les poursuites répressives et administratives sont agencées par l'article 35, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 25 mars 1999, dont la décision attaquée fait application, le pouvoir que l'I.B.G.E. et le Collège d'environnement ont exercé par la décision attaquée aurait pu être exercé par des juridictions pénales; qu'elle note que si le procureur du Roi avait décidé de diligenter une procédure pénale, le juge pénal aurait sans aucun doute dû, avant de prononcer des amendes pour les infractions à l'arrêté du 27 mai 1999, statuer sur la constitutionnalité de cet arrêté comme la requérante l'y aurait invité en vertu de l'article 159 de la Constitution, et qu'en réservant un autre traitement à la requérante en raison de la décision du ministère public de ne pas poursuivre et de la mise en route de la procédure d'amende administrative qui en a découlé, le Collège d'environnement a violé les dispositions visées au moyen;

qu'en réplique, sur la première branche, elle expose en substance que la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999 fait encore l'objet de contestations;

qu'au sujet de la deuxième branche, elle soutient que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution est manifeste dans le cas d'espèce, parce que dans l'hypothèse où le parquet fait choix de diligenter l'action publique contre le contrevenant, celle-ci est soumise aux délais de prescription visés à l'article 21 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du «Code de la procédure pénale», mais que, en l'absence d'exercice de l'action publique par le ministère public, le contrevenant semble ne plus pouvoir bénéficier des délais de prescription instaurés en sa faveur par l'article 21 du titre préliminaire du «Code de la procédure pénale» dans la mesure où l'article 39 de l'Ordonnance du 25 mars 1999 prévoit que c'est le paiement de l'amende administrative qui seul éteint l'action publique sans que la moindre limite dans le temps ne soit fixée; qu'elle relève qu'en l'espèce, cette discrimination est mise en évidence par le fait que la première infraction faisant l'objet des poursuites a été commise le 11 avril 2003 et n'a été sanctionnée d'une amende administrative que le 28 janvier 2005, soit plus d'un an et demi après les faits, et que c'est seulement le 23 juin 2005 que le Collège d'environnement a confirmé cette amende alors que si l'infraction avait donné lieu à des poursuites pénales, elle aurait été prescrite; qu'elle invite le Conseil d'État à poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle:

« L'article 39 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en

matière d'environnement, combiné à l'article 37 de cette même ordonnance, viole-t-il les principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il énonce que l'extinction de l'action publique du chef d'infraction à la réglementation du 27 mai 1999 est subordonnée au paiement de l'amende infligée alors que le délai de prescription de l'action publique en droit commun est fixe et n'est pas subordonné à l'exécution par le contrevenant de la peine prononcée» ?

qu'au sujet de la troisième branche, elle expose dans le dernier mémoire qu'en vertu du principe de non-discrimination, elle n'aurait pas dû être traitée par les autorités administratives chargées d'infliger les amendes administratives de manière plus sévère que si elle avait fait l'objet des poursuites pénales devant un tribunal de l'ordre judiciaire; qu'elle ajoute qu'en cas de poursuites pénales, la possibilité de prononcer une amende pénale inférieure au minimum légal par l'admission de circonstances atténuantes est légalement prévue alors que jusqu'à l'ordonnance du 24 novembre 2011, cette possibilité n'existait pas devant les instances administratives lorsqu'elle a été appelée à comparaître devant elles; qu'elle indique que par arrêt du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a conclu à l'inconstitutionnalité de l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 modifiée par l'ordonnance du 28 juin 2001 en ce qu'il ne permet pas, contrairement à la règle qui prévaut en matière pénale, de prendre en compte des circonstances atténuantes en vue d'infliger une amende d'un montant inférieur au minimum qui y est fixé; qu'elle rappelle qu'il n'existe aucun moyen de prévoir ou de prévenir la survenance d'infractions en l'absence notamment de tout système permettant au pilote de connaître tant en vol qu'au sol le volume de décibels émis par son appareil, et que s'il est possible d'adapter dans une certaine mesure les procédures de décollage et d'atterrissage, il s'agit d'une démarche qui ne ressortit pas à la compétence des compagnies aériennes mais bien à celle du pouvoir fédéral; qu'elle fait valoir que le nombre d'infractions qui lui sont reprochées est très peu important par rapport au nombre de vols qu'elle effectue et relève que le Collège d'environnement n'a pas tenu compte dans la détermination du montant de l'amende, des causes de justification et des circonstances atténuantes qu'elle a alléguées; qu'elle estime qu'il y a lieu de réduire le montant de l'amende qui lui a été infligée pour deux infractions seulement aux 100 euros proposés dans le mémoire qu'elle a déposé devant le Collège d'environnement; que, rappelant la différence entre le montant des amendes pénales et administratives prévues par l'ordonnance du 25 mars 1999, et prenant acte de l'arrêt n° 44/2011 de la Cour constitutionnelle, elle soutient que les éléments sur lesquels la Cour fonde sa décision ne sont pas de nature à exclure le caractère discriminatoire de la différence de traitement quant au montant de l'amende, et explique qu'après application des décimes additionnels, l'amende pénale varie de 1,5 à 450 €, ce qui est très largement inférieur à l'amende administrative minimale de 625 € et maximale de 62.500 €;

qu'elle ajoute que les mesures telles que la confiscation, la cessation totale ou partielle d'activité ou l'interdiction d'exercer une activité professionnelle sont des mesures exceptionnelles, qui impliquent des manquements graves non comparables aux faits qui lui sont reprochés;

Considérant, sur la première branche, que l'article 159 de la Constitution fait partie du chapitre de celle-ci qui est consacré au pouvoir judiciaire, et ne s'applique pas aux autorités administratives, même quand elles exercent une mission proche de celles de juridictions;

Considérant, sur la deuxième branche, que les autorités administratives qui prononcent des sanctions ne deviennent pas pour autant des juridictions; que la nature de leurs décisions diffère de celles des juridictions, de même que les voies de recours qui sont ouvertes contre elles; qu'en outre, un recours juridictionnel au moins est ouvert contre les décisions des autorités administratives, à l'occasion duquel les personnes sanctionnées ont la possibilité d'invoquer l'article 159 de la Constitution, l'article 9 de la loi du 12 janvier 1989 ou l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle;

Considérant, sur la présentation que le mémoire en réplique donne de la deuxième branche, que l'article 39 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui porte que «Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique», n'a de sens que si ce paiement intervient avant que l'action publique soit éteinte par prescription; que, contrairement à ce que soutient la requérante, cet article n'a ni pour objet ni pour effet d'écarter l'application des délais de prescription fixés à l'article 21 du Code d'instruction criminelle; qu'il ne concerne que l'action publique, c'est-à-dire l'action qui est susceptible d'aboutir à une sanction pénale, et non la procédure qui est de nature à infliger une sanction administrative, celle-ci fût-elle la suite d'une «accusation en matière pénale» au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'il implique qu'un dossier classé sans suite par le procureur du Roi ne peut être rouvert si l'amende administrative a été payée; qu'en cette branche ainsi présentée, le moyen attribué à l'article 39 de l'ordonnance a une portée qu'il n'a pas; qu'en outre, cette disposition ne concerne que l'action publique, portée par définition devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, et non la procédure administrative qui est susceptible de conduire à l'infliction d'une amende administrative, de sorte que le moyen est dépourvu d'intérêt pour la requérante dans le présent litige; qu'ainsi présenté, le moyen n'est ni recevable ni fondé;

Considérant que la troisième branche, telle qu'elle est exposée dans la requête, se confond avec la première; que dans les développements que lui donne le dernier mémoire, elle se fonde sur l'inconstitutionnalité de l'ordonnance du 25 mars 1999, telle qu'elle a été établie par l'arrêt n° 44/2011 de la Cour constitutionnelle; que dans cet arrêt, la Cour a dit pour droit:

« L'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de l'ordonnance du 28 juin 2001, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixé.»;

que par l'arrêt n° 134/2012 du 30 octobre 2012, elle a annulé cette disposition en ce qu'elle ne permettait pas, jusqu'au 7 décembre 2011, de prendre en compte les circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui est fixé, et a maintenu les effets de la disposition annulée à l'égard des amendes définitivement prononcées jusqu'au 3 juin 2011;

Considérant que l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 rend passible d'une amende administrative de 625 à 62.500 € toute personne qui crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement; que l'article 41 de la même ordonnance prévoit qu'«en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 €»; que l'acte attaqué inflige une amende de 1800 €, c'est-à-dire un montant supérieur au minimum de l'amende prévu par l'ordonnance;

Considérant que les circonstances atténuantes sont notamment celles qui, tirées du contexte de l'infraction, de ses conséquences, de la personnalité ou de l'attitude du délinquant, permettent au juge de prononcer une peine inférieure à celle qui pourrait être prononcée en leur absence; que lorsque seule une amende peut être prononcée, elles ne peuvent être utilement invoquées que lorsque la peine minimum prévue par la loi paraît d'une sévérité excessive;

Considérant qu'en l'espèce, l'autorité qui a infligé la sanction attaquée a choisi, dans la fourchette très large que lui donne l'ordonnance, d'infliger une amende supérieure au minimum prévu; qu'en optant pour une telle sanction, elle n'avait pas matière à s'interroger sur une éventuelle atténuation de la sanction par le jeu de circonstances atténuantes, quand bien même elles auraient été prévues par la législation; que ce ne serait que dans l'hypothèse où la sanction prononcée aurait

correspondu au minimum légal qu'il y aurait lieu de se demander si ce minimum n'aurait pas été abaissé au cas où la législation aurait prévu qu'il pouvait l'être par le jeu de circonstances atténuantes; qu'il s'ensuit que l'inconstitutionnalité relevée par la Cour constitutionnelle dans l'ordonnance du 25 mars 1999 est dépourvue d'incidence sur la légalité ou la constitutionnalité de la décision attaquée; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation des formalités substantielles prévues à l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement et du principe général des droits de la défense; qu'elle indique que les poursuites sont fondées sur des procès-verbaux établis respectivement le 21 (lire: 15) mai 2003, relativement à une infraction commise le 11 avril précédent, et le 7 juillet 2004, relativement à une infraction commise le 7 mai précédent, et que les rapports de mesure sont signés par deux agents de l'I.B.G.E. et contiennent des indications sur les conditions dans lesquelles les mesures ont été réalisées;

qu'elle soutient 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 sont de plus de 10 jours postérieurs à la constatation des infractions en avril 2003 et en mai 2004, 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, ce qui constitue aussi une méconnaissance des droits de la défense;

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, dans le mémoire en réplique, la requérante 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 l’I.B.G.E. 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, et que les parties adverses n’ont jamais produit les pièces attestant des dates auxquelles elles ont reçu ces données;

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

que, dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir:

– que sans avoir connaissance des documents de transmission à l’I.B.G.E. des enregistrements des données par Belgocontrol et Biac, ni la requérante ni le Conseil d’État ne peuvent connaître la date à laquelle les informations servant de base aux poursuites ont été communiquées à l’I.B.G.E. ni le moment auquel celui-ci a été en mesure de connaître avec certitude l’identité de l’auteur de l’infraction reprochée;

– Le Collège d’environnement ayant confirmé la décision de l’I.B.G.E., il appartient à la Région de Bruxelles-Capitale de démontrer que l’I.B.G.E. a dressé le procès-verbal endéans les dix jours du moment où il disposait des éléments requis à cet effet ou, à tout le moins, qu’il a œuvré avec toute la diligence nécessaire pour rédiger le procès-verbal à partir de ce moment;

– que plus le délai entre la commission des infractions et la date à laquelle la requérante en est informée est long, plus il lui sera difficile de rassembler les éléments de fait relatifs aux vols en cours dans le faisceau horaire concerné et de vérifier si l’infraction reprochée est bien imputable à l’un de ses appareils ou trouve sa cause dans un élément qui lui est étranger;

– que les procès-verbaux notifiés à la requérante ne contiennent pas les éléments de preuve permettant de conclure que ce sont bien ses appareils qui ont commis les infractions reprochés, que les enregistrements des données de Biac et Belgocontrol ne lui ont jamais été transmis et que leur communication éventuelle à ce stade serait tardive et ne permettrait plus à la requérante de procéder aux vérifications qui s’imposent;

Considérant 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 avril 2003 et en mai 2004; qu'en l'occurrence, les infractions n'ont pu être établies 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 respectivement le 15 mai 2003 pour une infraction commise le 11 avril, et le 7 juillet 2004 pour une infraction commise le 7 mai; que les procès-verbaux du 15 mai 2003 et du 7 juillet 2004 ont été notifiés à la requérante respectivement le 20 mai 2003 et le 16 juillet 2004, soit dans le délai de 10 jours fixé par l'article 11 de l'ordonnance; que les documents relatifs à la transmission des données fournies par Biac et Belgocontrol ne figurent pas au dossier, mais qu'aucune disposition n'exige qu'ils y soient; qu'en l'espèce, la confrontation des relevés sonométriques avec les données de Biac et de Belgocontrol a eu lieu dans un délai maximum de deux mois, qui doit être considéré comme raisonnable; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation des engagements pris par son ministre de tutelle ainsi que des principes généraux de légitime confiance et de bonne administration; qu'elle relève que, pour l'infraction du mois d'avril 2003, une amende administrative lui a été infligée pour le dépassement des normes de bruit de 9 dB(A);

qu'en une première branche, elle indique que, par un courrier du 28 avril 2003, antérieur à la notification du procès-verbal du 15 mai 2003, l'I.B.G.E. l'avait informée qu'en vertu d'un accord de principe entre les Gouvernements fédéral, bruxellois et flamand, le ministre de l'Environnement bruxellois avait décidé d'augmenter les seuils de tolérance et d'autoriser un dépassement des normes de 9 dB(A) le jour avant de dresser procès-verbal, qu'elle en a informé l'I.B.G.E. qui a répondu que tout dépassement faisait l'objet d'un procès-verbal, que la motivation de la décision du 28 janvier 2005 sur ce point est obscure, que le dépassement reproché à la requérante, étant compris dans la tolérance acceptée par le ministre de tutelle de l'I.B.G.E., n'était donc pas constitutif d'une infraction et ne pouvait donner lieu à des poursuites et à une amende administrative;

qu'en une seconde branche, elle indique que le principe général de légitime confiance impose à l'autorité de garantir une ligne de conduite claire et bien définie; et que l'administration devait donc appliquer la tolérance précitée à la requérante;

qu'en réplique, elle expose que la partie adverse se méprend sur la portée du courrier du 28 avril 2003, que ce courrier a bien porté la nouvelle politique de

l'I.B.G.E. à la connaissance de la requérante, que l'engagement de l'I.B.G.E de tolérer un dépassement des normes n'est assorti d'aucune limite dans le temps, que c'est seulement en mars 2004 que l'I.B.G.E, sur instruction du ministre, mettra fin à cette tolérance, que l'I.B.G.E dispose d'un pouvoir discrétionnaire permettant l'application du principe de légitime confiance, le fonctionnaire dirigeant pouvant s'abstenir d'infliger une sanction, que c'est dans l'exercice de ce pouvoir que le fonctionnaire dirigeant devait respecter cet engagement, et que le Conseil d'État a admis, dans son arrêt n° 102.891 du 24 janvier 2002, qu'une circulaire, si elle ne peut modifier la portée de la législation, constitue une ligne de conduite dont le non-respect est susceptible de tromper la légitime confiance de l'administré;

Considérant que les engagements pris par un ministre ne constituent pas une règle de droit, particulièrement quand l'engagement porte sur la non-application d'une loi; qu'aucun principe de légitime confiance ou de bonne administration ne peut valider un tel engagement; que le moyen n'est pas fondé,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

L'I.B.G.E et le Collège d'environnement sont mis hors de cause.

### **Article 2.**

La requête est rejetée.

### **Article 3.**

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le  
trois juillet deux mille treize par :

|     |                |                       |
|-----|----------------|-----------------------|
| M.  | M. LEROY,      | président de chambre, |
| M.  | I. KOVALOVSKY, | conseiller d'Etat,    |
| Mme | D. DÉOM,       | conseiller d'Etat,    |
| M.  | R. GHODS,      | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY