

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 229.663 du 19 décembre 2014

112.265/XV-1911

En cause : **la s.a. Virgin Express,**
actuellement **la s.a. Brussels Airlines,**
ayant élu domicile chez
Me Ph. WALRAVENS, avocat,
chaussée de Boondael 6
1050 Bruxelles,

contre :

**1. l'Institut Bruxellois pour la Gestion
de l'Environnement,**
**2. le Fonctionnaire dirigeant de 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 2 novembre 2001 par la s.a. Virgin Express, aux droits et obligations de laquelle a succédé la s.a. Brussels Airlines, qui demande l'annulation et, à titre subsidiaire, la cassation de «la décision de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement du 4 septembre 2001 infligeant à Virgin Express une amende administrative de 96.000 FB pour diverses prétendues 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 le dernier mémoire des parties adverses;

Vu l'ordonnance du 27 février 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 mars 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Mes St. GOLINVAUX et G. VOLDERS, *loco* Mes Ph. WALRAVENS et P. FRÜHLING, comparaissant pour la partie requérante, et Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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 1^{er} 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 opérant au départ et à destination de l'aéroport de Zaventem.

Le 5 septembre 2000, deux inspecteurs de la première partie adverse établissent un procès-verbal à charge de la requérante faisant état de l'immission, le 9 avril 2000, d'un bruit excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 dans une station de mesure permanente placée sur le toit d'une maison d'habitation située à Evere.

Le même jour, ces deux inspecteurs établissent un procès-verbal d'infraction à charge de la requérante faisant état de l'immission, en six occurrences, entre le 9 et le 27 mai 2000, de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 dans la même station de mesure permanente.

Le 13 septembre 2000, la première partie adverse adresse à la requérante, sous la signature de son fonctionnaire dirigeant, une copie des procès-verbaux d'infraction du 5 septembre 2000 et l'informe qu'ils ont également été communiqués au Procureur du Roi.

Le 14 mai 2001, le fonctionnaire dirigeant de la première partie adverse informe la requérante, par courrier recommandé, qu'en l'absence d'initiative du Procureur du Roi à l'égard des faits constatés dans les procès-verbaux du 5 septembre 2000, 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 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 4 septembre 2001, le fonctionnaire dirigeant de la première partie adverse inflige à la requérante une amende de 96.000 BEF.

Sa décision est communiquée à la requérante par le courrier de même date suivant :

« Vu qu'en date du 13/09/2000 les procès-verbaux n° [...] -avril 00 et [...] -mai 00 à charge de Virgin Express 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 (M.B. 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 d'avril 2000 et du mois de mai 2000, au moyen d'un appareil de mesure (type Equipement 01 dB, symphonie – 1.51);

I/ En ce qui concerne les mesures du mois d'avril 2000 auxquelles se rapporte le premier procès-verbal n° [...] -avril 00.

Considérant que l'analyse des mesures de bruit du mois d'avril 2000 dont question ci-dessus et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et Biac ont permis de mettre en évidence le 5 septembre 2000 que 1 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 Virgin Express, en date du 9/04/00 (E=7);

Considérant que la mise en évidence du 05/09/2000 dont question ci-dessus a été consignée dans le rapport de mesure du 5 septembre 2000 ;

Considérant que de ce fait procès-verbal a été dressé le 05/09/2000, à l'encontre de la compagnie d'aviation Virgin Express 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 créée 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 25.00 à 2.500.00 francs ;

II/ En ce qui concerne les mesures du mois de mai 2000 auxquelles se rapporte le deuxième procès-verbal [...] mai 00.

Considérant que l'analyse des mesures de bruit du mois de mai 2000 dont question ci-dessus et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et Biac ont permis de mettre en évidence le 5 septembre 2000 que 6 infractions 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 Virgin Express, en date du 9/05/00 (E=9), du 13/5/00 (E=7), du 14/5/00 (E=7), du 15/5/00 (E=9), du 23/5/00 (E=6) et du 27/5/00 (E=6);

Considérant que les mises en évidence du 05/09/2000 dont question ci-dessus ont été consignées dans les rapports de mesure du 5 septembre 2000;

Considérant que de ce fait procès-verbal a été dressé le 05/09/2000, à l'encontre de la compagnie d'aviation Virgin Express qui en tant que propriétaire, utilisateur ou détenteur des appareils identifiés comme source des six dépassements sonores dont question ci-dessus, a commis 6 fois 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 créée 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 25.00 à 2.500.00 francs;

Considérant qu'en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 et 33 de l'ordonnance relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 5.000.000 francs, cela conformément à l'article 41 de la même ordonnance;

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 14 mai 2001 à présenter ses moyens de défense dans un délai de 1 mois à compter de la date d'envoi de ce recommandé ;

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

Considérant que les infractions en date du 9/05/00, du 15/05/00, du 23/05/00 et du 27/05/00 ne sont pas imputées à la compagnie aérienne Virgin Express, étant donné qu'elles ont été commises par Virgin Express Ireland, une personne morale totalement différente de Virgin Express;

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 les infractions (dépassements) commises par la compagnie aérienne et visées 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 Virgin Express. Elle s'élève à 96.000 francs [...]».

Il s'agit de l'acte attaqué;

Nature du recours

Considérant que la requérante indique que son recours est un recours en annulation mais qu'elle ne peut exclure que le Conseil d'État considère qu'il s'agit d'un recours en cassation, et que, en conséquence, elle introduit en ordre subsidiaire un tel recours;

Considérant que l'acte attaqué constitue un acte administratif adopté par une autorité administrative; que le présent recours est un recours en annulation;

Quant à la compétence

Considérant que la requérante observe que la décision attaquée lui inflige une amende administrative qui constitue en réalité une amende pénale, de sorte que la contestation a pour objet un droit civil qui, en vertu de l'article 144 de la Constitution, ressortit exclusivement à la compétence des cours et tribunaux;

Considérant que l'article 144 de la Constitution ne vise que les contestations qui ont pour objet des droits civils, et non les poursuites pénales; que néanmoins, les cours et tribunaux sont exclusivement compétents à l'égard des poursuites pénales, non pas en application de l'article 144 de la Constitution mais en application de ses articles 12 et 13;

Considérant qu'ainsi que l'a jugé la Cour de cassation par ses arrêts du 15 octobre 2009, «une amende administrative infligée à un individu par une autorité administrative en application des sanctions prévues par la loi, le décret ou l'ordonnance peut, en principe, lorsque le législateur n'a pas accordé cette compétence à un juge de l'ordre judiciaire, être contrôlée par le Conseil d'État en application de sa compétence générale d'apprécier si une mesure de l'autorité est

entachée ou non d'excès de pouvoir»; qu'il s'ensuit que le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours;

Procédure

Considérant que l'I.B.G.E. soutient que l'acte attaqué a été adopté par le fonctionnaire dirigeant sur la base d'une habilitation législative et non en qualité d'organe de l'Institut;

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; 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 1^{er}, A, de la loi du 16 mars 1954; que l'article 2, § 1^{er}, 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;

Fond

Considérant que la requérante prend un premier moyen «de la violation des articles 12 et 144 de la Constitution coordonnée et 6, alinéa 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l’homme»; qu’en substance, elle considère que l’amende administrative qui lui a été infligée est une peine, qui ne peut, en vertu des dispositions visées au moyen, être infligée que par une juridiction, ce que n’est pas la partie adverse;

Considérant que les sanctions administratives prévues par l’article 33 de l’ordonnance du 25 mars 1999 ont un caractère répressif;

Considérant que l’article 12 de la Constitution protège la liberté individuelle et ne concerne que les privations de liberté; que cette disposition est sans relation avec le recours, de sorte qu’il n’y a pas lieu d’interroger la Cour constitutionnelle à ce sujet;

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^o et 3^o 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’Etat, 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 des articles 110 et 144 de la Constitution;

Considérant que l’article 110 ne traite que du droit de grâce, et est sans relation avec la compétence d’infliger des sanctions;

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^{er}, II, 1^o, 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^{er} 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;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen «de la violation des principes généraux de droit du respect des droits de la défense, d'indépendance et d'impartialité, de délicatesse, d'objectivité, d'égalité devant la loi, ainsi que de l'article 6, alinéa 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales»;

qu'en une première branche, elle relève que le principe d'indépendance et d'impartialité s'applique également aux organes administratifs qui accomplissent des actes de juridiction; qu'eu égard au cumul des fonctions de poursuite et de sanction, de la destination des amendes, et de l'intervention dans la procédure en annulation contre l'arrêté du 27 mai 1999, la partie adverse ne satisfait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité; qu'elle ajoute, dans le mémoire en réplique, que le principe d'impartialité prévaut sur les normes de droit interne; et que c'est le ministre de l'Environnement qui a indiqué que le montant des amendes administratives devaient contribuer au financement du plan bruit et des effectifs engagés par la partie adverse pour lutter contre le bruit;

qu'en une deuxième branche elle indique que le principe d'impartialité s'applique à l'administration active; et que ce principe doit être appliqué en examinant si des

soupçons de partialité existent; et qu'il y a lieu de tenir compte des mêmes éléments que ceux cités dans la première branche; qu'elle invoque la jurisprudence selon laquelle la participation à une décision est incompatible avec le principe d'impartialité lorsqu'il ressort des circonstances de la cause que des faits précis légalement constatés sont de nature à faire planer un soupçon de partialité dans le chef de l'auteur de l'acte et que cette partialité a pu influencer la décision adoptée ;

qu'en une troisième branche, elle soutient qu'il résulte de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde que toute personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale a le droit d'introduire un recours de pleine juridiction, et que le pouvoir de pleine juridiction comprend, d'une part, le pouvoir de contrôler la décision en fait et en droit et, d'autre part, de la réformer ou de la renvoyer devant une autre autorité, ce dont ne dispose pas le Conseil d'État; qu'elle ajoute, dans le mémoire en réplique, que le recours en annulation devant le Conseil d'État n'est pas un recours de pleine juridiction au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, car le Conseil d'État ne peut pas substituer sa décision à celle de l'autorité et car, en cas d'annulation, il ne peut pas renvoyer la cause à la partie adverse (qui n'est ni indépendante ni impartiale) ou à un autre organe (en l'absence de disposition en ce sens) pour qu'une nouvelle décision soit prise, et que la Cour d'arbitrage considère que, lorsque l'administration peut moduler l'importance d'une sanction, «rien de ce qui relève de l'appréciation de l'administration ne doit pouvoir échapper au contrôle du juge», la juridiction devant donc pouvoir réduire la sanction, ce que ne peut faire le Conseil d'État;

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;

Considérant sur les trois branches réunies, que l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales 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 en premier lieu 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; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen «de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 149 de la Constitution coordonnée»; qu'elle indique que l'acte comporte pour seule motivation 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 ont permis de mettre en évidence que l'infraction par rapport aux normes de bruit fixées dans l'arrêté du 27 mai 1999 (...) avait été commise par des appareils identifiés comme exploités par la compagnie aérienne Virgin Express, en date du 9/04/00 (E=7)» et qu'il en va de même pour les

infractions commises au mois de mai 2000; que, pour être adéquatement motivée, une décision doit indiquer le rapport de proportionnalité entre la sanction retenue et la motivation et que la motivation doit être d'autant plus détaillée que l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation; que la partie adverse était libre de fixer le montant de l'amende entre 25.000 FB et 2.500.000 FB; et que l'acte attaqué se limite à indiquer que le montant de l'amende est fixé à 96.000 FB; qu'elle conteste la pertinence du coefficient « E », apparu dans les décisions récentes, en ce qu'il n'a pas de base légale ou réglementaire et ne permettrait pas de comprendre et d'expliquer comment les amendes sont effectivement calculées ; qu'en réplique, elle ajoute que les explications fournies dans le mémoire en réponse ne peuvent suppléer le défaut de motivation formelle;

Considérant que la décision attaquée constate qu'un appareil de la requérante a commis une infraction le 9 avril 2000, dont l'«émergence infractionnelle» est de 7 décibels, et qu'il y avait lieu d'imputer à des appareils de la requérante deux des six infractions constatées en mai, soit celle du 13 et 14 mai, chaque fois pour une « émergence infractionnelle » de 7 décibels ; que la décision attaquée indique «que l'amende est d'autant plus élevée que les dépassements des normes enregistrés sont plus importants» et que le «montant d'amende administrative est calculé sur base de l'émergence infractionnelle (E) relative à l'infraction, et que le montant global de l'amende administrative résulte de la somme de chacun de ces montants»; que la motivation de la décision attaquée mentionne le critère en fonction duquel le montant de l'amende a été calculé; que la mention des paramètres utilisés constitue une motivation adéquate, et qu'il n'est pas requis que la formule mathématique précise utilisée pour établir le montant de l'amende soit mentionnée dans l'*instrumentum* de la décision attaquée; qu'au demeurant, un document joint au dossier indique cette formule: le montant minimum de 25.000 F est multiplié par 10 exposant le cinquantième de l'émergence infractionnelle diminuée d'un décibel; qu'en l'occurrence, l'émergence infractionnelle est de 7 décibels; le montant retenu est donc de 6, ce qui, divisé par 50 donne 0,12; que 10 exposant 0,12 donne 1,3182567386, qui, multiplié par 25.000, aboutit à un montant de 32.956 FB, arrondi à 32.000; que le montant de l'amende sanctionnant les trois infractions constatées en l'espèce, soit 96.000 FB, équivaut bien à trois fois cette somme; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un moyen, le quatrième, «de la violation des formes substantielles prévues aux articles 11, 15 et 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999»;

qu'en une première branche, elle indique que les poursuites sont basées sur deux procès-verbaux dressés par la partie adverse le 5 septembre 2000 et communiqués à

la requérante par courrier du 13 septembre 2000, relatif à des faits s'étant produits entre le 9 avril et le 27 mai 2000; qu'elle expose que le temps écoulé entre la commission des faits et la notification du procès-verbal a considérablement réduit la possibilité pour elle de réunir les éléments d'information nécessaires pour contester la matérialité des faits, que l'article 11 de l'ordonnance fait obligation de communiquer une copie du procès-verbal «dans les dix jours de la constatation de l'infraction à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien», et qu'il s'agit d'une formalité substantielle; qu'elle soutient que la *ratio legis* de cette disposition est de respecter les droits de la défense du contrevenant en faisant en sorte qu'il puisse encore rassembler les éléments de preuve contraire, et que le jour de la constatation de l'infraction doit donc s'entendre comme la date à laquelle la mesure de bruit a été effectuée et non la date qui figure sur le rapport de mesure, et que, dans la mesure où l'objectif visé par l'accomplissement de cette formalité, à savoir assurer le respect des droits de la défense, n'est pas autrement atteint, l'acte attaqué est nul;

qu'en une seconde branche, elle soutient que ces rapports sont signés par des agents de la partie adverse, mais ne font pas état de la présence d'un représentant de la requérante ou d'un témoin et ne justifient pas cette absence, que l'article 15 impose pourtant cette présence, tandis que l'article 17, § 1^{er}, 6°, en impose la mention sur le rapport de mesure; que ces formalités ont pour objet de protéger les compagnies aériennes, qui n'ont aucun contrôle sur la manière dont les mesures ont été prises ni sur leur exactitude, que cette obligation s'impose d'autant plus que la partie adverse est à la fois l'organe de contrôle et l'organe sanctionnateur, et que la partie adverse prive le Conseil d'État et la requérante de toute possibilité de vérifier l'exactitude et la véracité des rapports de mesure;

qu'elle ajoute dans le mémoire en réplique que rien ne peut justifier les délais de trois mois et plus pratiqués par la partie adverse avant de transmettre les procès-verbaux, que la thèse de la partie adverse sur le moment où prend cours le délai de 10 jours aboutit à une situation arbitraire et inacceptable car elle revient à ruiner les maigres garanties procédurales prévues par l'ordonnance du 25 mars 1999, qu'il n'est pas contesté que ces délais résultent de la nonchalance de la partie adverse, que la transmission dans le délai constitue une formalité substantielle, et que les arrêts n° 81.447 du 29 juin 1999 et n° 78.149 du 14 janvier 1999 étayaient son argumentation.

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 entre le 9 avril et le 27 mai 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 5 septembre 2000; que les procès-verbaux du 5 septembre ont été notifiés à la requérante le 13, soit 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 le rapport de mesures annexé aux procès-verbaux du 5 septembre 2000 établit 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 14 mai 2001, à faire part de ses moyens de défense, par écrit ou oralement, mais que la requérante n'a pas donné suite à cette invitation;

Considérant qu'il ne ressort pas des procès-verbaux du 5 septembre 2000 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 du 5 septembre 2000 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; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen «de la violation de l'article 7, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 12 et 14 de la Constitution coordonnée et du principe général de droit pénal de la légalité des délits et des peines»; qu'elle indique que l'article 33 incrimine «le propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore (qui) crée directement ou indirectement ou (qui) laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»; que le simple dépassement des normes, non accompagné d'une gêne sonore – non autrement définie – n'est donc pas constitutif d'une infraction; que le dépassement des normes dépend largement de variables indépendantes de la volonté des compagnies aériennes, telles la piste de décollage

qu'elles se voient désigner, l'humidité de l'air, la température ambiante, la direction du vent, la nébulosité..., de sorte que leur dépassement est imprévisible; et que l'acte attaqué se fonde sur le dépassement des normes fixées dans l'arrêté du 27 mai 1999, attaqué devant le Conseil d'État, sans que la partie adverse s'en justifie;

qu'en une première branche, elle soutient que l'article 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacre le principe de la légalité des délits et des peines; que ce principe a notamment pour corollaire celui de l'interprétation stricte des dispositions de droit pénal; que ce principe implique également celui de la prévisibilité, en vertu duquel le citoyen doit pouvoir déterminer les actes ou omissions qui engagent sa responsabilité pénale; et que tel ne peut être le cas en l'espèce pour les motifs exposés ci-dessus;

qu'en une deuxième branche, elle soutient que l'article 12 de la Constitution dispose que «Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi», et que l'article 14 de la Constitution prévoit que «Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi»; qu'elle estime que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans la première branche, l'acte attaqué viole également ces dispositions;

qu'en une troisième branche, elle indique que la légalité des délits et des peines procède d'un principe général de droit unanimement reconnu dans l'ordre juridique belge; qu'il est reconnu par la Cour d'arbitrage et que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans la première branche, l'acte attaqué viole également ce principe;

que, dans le mémoire en réplique, elle fait valoir que la norme SEL (*Sound Exposure Level*) prévue dans l'arrêté du 27 mai 1999 est inconnue dans le domaine aéronautique, que l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale utilise la norme EPNdB, à savoir «la mesure de bruit appelée niveau effectif de bruit perçu (EPNL), exprimée en unités EPNdB, qui représente l'expression numérique des effets subjectifs du bruit des aéronefs sur l'être humain», que la détermination du bruit des avions est complexe car il faut tenir compte, principalement, du profil de décollage ou d'approche de l'avion, de sa masse et des conditions atmosphériques, critères qui sont pris en considération de manière précise dans l'annexe 16 à la Convention de Chicago, que ces normes prennent en considération le «bruit des avions perçu au sol», constituent les standards internationaux et sont utilisés dans le monde entier, notamment dans la directive 92/14/CEE du 2 mars 1992, que la norme adoptée par la Région est une norme qui ne tient pas compte des caractéristiques inhérentes au transport aérien, que, dans le régime de l'arrêté du 27 mai 1999, il suffit qu'il y ait un dépassement pendant une seconde pour qu'il soit pris en considération, que la division du territoire régional en trois zones est trop simpliste, que le centre des arcs ne correspond d'ailleurs pas avec celui de l'aéroport ou avec celui de la balise, que le système régional est inapplicable faute de prendre en considération la vitesse, qu'en effet, eu égard à la taille des zones, à la vitesse des avions et la durée de mesure du

bruit, l'avion pourrait être amené à devoir respecter les limites de la zone 1, où se trouve la balise, alors qu'il est déjà en zone 2;

Considérant, sur l'ensemble du moyen, que l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain porte notamment, dans son texte applicable au litige, en son article 20:

« Est puni d'une amende de 10 F à 3.000 F celui qui: ...
4° crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

Considérant 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 notamment, dans son texte applicable au litige, en son article 33:

« Est passible d'une amende administrative de 25.000 à 2.500.000 francs toute personne qui commet une des infractions suivantes: ...

7° au sens de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain: ...

b) crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

Considérant que le moyen revient en substance à soutenir qu'un bruit qui dépasse les seuils fixés par le Gouvernement n'est pas nécessairement une «gêne» au sens de ces ordonnances; que, dans le contexte de la protection de l'environnement et en particulier de la lutte contre le bruit, il ne peut raisonnablement être soutenu qu'un bruit important ne soit pas un désagrément, donc une «gêne», particulièrement lorsqu'il survient la nuit; qu'au contraire de ce que soutient le moyen, un bruit important, mais d'un niveau inférieur aux normes fixées par le Gouvernement est déjà une gêne, mais non sanctionnable; que tout dépassement des normes constitue à plus forte raison une gêne, et, en outre, l'infraction visée par ces ordonnances;

Considérant que le fait érigé en infraction par le législateur est énoncé avec suffisamment de clarté, de prévisibilité et de précision pour que le principe de la légalité des délits, garanti par les dispositions visées au moyen, soit respecté; que la circonstance que, dans les faits, la requérante ne puisse déterminer avec précision si son comportement respecte ou non les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 n'énervé pas cette conclusion, cette circonstance étant indifférente quant à l'examen du respect du principe de prévisibilité, qui concerne la définition du fait infractionnel; que les arguments relatifs à l'inapplicabilité des normes retenues par la Région bruxelloise pour fixer les seuils de bruit, outre qu'ils sont tardifs car invoqués pour la première fois dans le mémoire en réplique, relèvent d'une appréciation en opportunité qui échappe au Conseil d'État sauf en cas d'erreur manifeste d'appréciation, non alléguée en l'occurrence; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}

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 la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-neuf décembre deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY