CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 230.679 du 27 mars 2015

115.690/XV-1951

En cause : **la société de droit saoudien**
Saudi Arabian Airlines Corporation,

ayant élu domicile chez
Mes W. EYSKENS
et G. VAN THUYNE, avocats,
avenue de Tervuren 268A
1150 Bruxelles,

contre :

l'Institut bruxellois pour la
gestion de l'Environnement (I.B.G.E.),

ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 janvier 2002 par la société de droit saoudien Saudi Arabian Airlines Corporation, qui demande l'annulation de la décision de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement du 22 novembre 2001 lui infligeant une amende administrative de 286.000 francs belges;

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 de la partie requérante;

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

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSZKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me F. GOOSSENS, *loco* Mes W. EYSKENS et G. VAN THUYNE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. D. DELVAX, auditeur au Conseil d'État;

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 lors de l'adoption 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, crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

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

«**Article 35.** Les infractions énumérées aux articles 32 et 33 font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative.

L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère ou, en cas d'absence, de congé ou d'empêchement de celui-ci, par le fonctionnaire dirigeant adjoint.

Elle est versée au Fonds pour la protection de l'environnement visé à l'article 2, 9° de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires.

Article 36. Tout procès-verbal constatant notamment une infraction visée à l'article 32 ou 33 est transmis dans les dix jours de la constatation de l'infraction en un exemplaire au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas ainsi qu'au procureur du Roi.

Article 37. Le procureur du Roi notifie au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas, dans les six mois de la date d'envoi du procès-verbal sa décision de

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

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

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

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

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

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

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

2° au procureur du Roi.

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

Quant aux faits

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

Les 20 février et 5 mars 2001, deux inspecteurs de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) dressent des procès-verbaux d'infraction à sa charge fondés sur le constat d'immission, en quatre occurrences, entre le 1er et le 13 octobre 2000, et en quatre occurrences, entre le 8 et le 30 décembre 2000, de bruits 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 à Evere ou dans une station de mesure permanente placée dans l'enceinte d'un commissariat de la Police de Bruxelles à Haren.

Les 27 février et 15 mars 2001, l'I.B.G.E. adresse, sous la signature de ses fonctionnaires dirigeants, à la requérante, une copie des procès-verbaux des 20 février et 5 mars 2001 et l'informe qu'ils ont également été communiqués au Procureur du Roi.

Le 21 septembre 2001, le fonctionnaire dirigeant de la partie adverse informe la requérante qu'en l'absence d'initiative du Procureur du Roi à l'égard des faits constatés dans les procès-verbaux précités, 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 qu'elle 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 22 novembre 2001, le fonctionnaire dirigeant de la partie adverse inflige une amende de 286.000 BEF à la requérante. Sa décision lui est communiquée par le courrier de même date et est rédigée dans les termes suivants:

> « Vu qu'en date du 27/02/01 et du 15/03/01, deux procès-verbaux à charge de la compagnie aérienne Saudi Arabian Airlines, à savoir respectivement le procès-verbal n° 010227 […]-octobre 00 et le procès-verbal n° 010315 […]-décembre 00 ont été envoyés au Procureur du Roi, conformément à l'article 36 de l'ordonnance du 25/03/99 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (*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 des 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 continues pendant la période du mois d'octobre 2000 et de décembre 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'octobre 2000 auxquelles se rapporte le premier procès-verbal n° 010227 […]-octobre 00.
>
> Considérant que l'analyse des mesures de bruit du mois d'octobre 2000 dont question ci-dessus et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et BIAC ont permis de mettre en évidence le 20 février 2001 que 4 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 avaient été commises par des appareils identifiés comme exploités par la compagnie aérienne Saudi Arabian Airlines, en date du 1/10/00 à 2h37 (E=7) et à 23h27 (E=9), 5/10/00 (E=12), 13/10/00 (E=8);
>
> Considérant que les mises en évidence du 20/02/01 dont question ci-dessus ont été consignées dans les rapports de mesures du 20/02/01;
>
> Considérant que de ce fait procès-verbal a été dressé le 20 février 2001, à l'encontre de la compagnie d'aviation Saudi Arabian Airlines qui, en tant que propriétaire, utilisateur ou détenteur des appareils identifiés comme source des quatre dépassements sonores dont question ci-dessus, a commis quatre 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, crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement;
> - infraction pour laquelle l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25/03/99 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement prévoit une amende administrative allant de 25.000 à 2.500.00 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;
>
> II/ En ce qui concerne les mesures du mois de décembre auxquelles se rapporte le deuxième procès-verbal n° 010315 […]-décembre 00.

Considérant que l'analyse des mesures de bruit du mois de décembre 2000 dont question ci-dessus et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et BIAC ont permis de mettre en évidence le 5 mars 2001 que 4 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 avaient été commises par des appareils identifiés comme exploités par la compagnie aérienne Saudi Arabian Airlines, en date du 8/12/00 (E=10), 12/12/00 (E=8), 27/12/00 (E=9), 30/12/00 (E=9);

Considérant que les mises en évidence du 05/03/01 dont question ci-dessus ont été consignées dans les rapports de mesures du 05/03/01;

Considérant que de ce fait procès-verbal a été dressé le 5 mars 2001, à l'encontre de la compagnie d'aviation Saudi Arabian Airlines qui, en tant que propriétaire, utilisateur ou détenteur des appareils identifiés comme source des quatre dépassements sonores dont question ci-dessus, a commis 4 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, crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement;
- infraction pour laquelle l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25/03/99 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement prévoit une amende administrative allant de 25.000 à 2.500.00 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 21/09/01 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 qu'il y a lieu en outre de tenir compte du fait que de manière générale procès-verbal n'est dressé que pour les constats d'infractions dépassant de plus de 9 dB les normes admises pendant la journée et de plus de 6 dB les normes admises pendant la nuit et qu'il convient donc de prévoir une amende pour ces infractions afin que les compagnies aériennes soient incitées à respecter les normes ce qui permettra une ambiance sonore garantissant aux habitants une vie normale et un repos réparateur;

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

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

le fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement, décide :

Article 1 :

Une amende administrative est infligée à charge Saudi Arabian Airlines. Elle s'élève à 286.000 francs […]».

Il s'agit de l'acte attaqué;

Désignation de la partie adverse

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 1er, A, de la loi du 16 mars 1954; que l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal précité porte que l'Institut est représenté et géré par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale et que celui ci est compétent pour accomplir tous les actes de gestion; que le second paragraphe du même article dispose que la gestion journalière de l'Institut est assurée par un fonctionnaire dirigeant ainsi que par un fonctionnaire dirigeant adjoint et que l'Exécutif détermine les délégations de pouvoirs qui leur sont accordées;

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

Recevabilité

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif qu'il n'est pas fait état d'une décision d'agir en justice émanant du conseil d'administration de la requérante;

Considérant que selon la traduction des statuts de la requérante publiée au *Moniteur belge* (article IX, alinéa 1er), «*De Directeur generaal zal de Vennootschap vertegenwoordigen in haar verhoudingen met andere personen en voor de Rechtbanken*»; que, selon un pouvoir général (algemene volmacht) également publié au *Moniteur belge*, le «Country Manager voor Saudia in Benelux» a parmi ses compétences «*Enige en alle acties en gerechtelijke procedures in naam van de Vennootschap te starten, voort te zetten, te beantwoorden en te verdedigen, zoals noodzaakelijk en gepast blijkt om de belangen van de vennootschap te vededigen en haar rechten af te dwingen...*»; qu'en 1996, Mansour Hashim Al Hasim a été désigné à ce poste, et que c'est lui qui a décidé d'agir en justice (même si l'orthographe de son nom, résultant d'une transposition de la langue arabe, est quelque peu différente sur la décision d'agir en justice); que la partie adverse n'apporte aucun élément de nature à établir que cette attribution de pouvoir ne serait pas régulière selon le droit saoudien, qui régit la requérante; que le recours a été régulièrement introduit;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, des articles 4 et 9 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 et du principe de proportionnalité;

qu'en substance, elle considère que les normes contenues dans l'arrêté du 27 mai 1999 sont illégales, d'une part, parce qu'elles instituent des normes de produit et, d'autre part, parce qu'elles ont pour conséquence, en interdisant le vol de certains types d'avions, de rendre impossible ou exagérément difficile la poursuite, par l'autorité fédérale, d'une politique efficace et cohérente en matière d'établissement de telles normes;

Considérant que selon les arrêts 4/95 et 6 à 10/95 de la Cour d'arbitrage, les normes de produits «fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluant ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essais, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits»; qu'il s'agit de normes auxquelles les produits doivent satisfaire lors de la mise sur le marché;

Considérant que l'arrêté du 27 mai 1999 n'établit aucune norme de produits ainsi définie; qu'il ne détermine pas des normes que devraient respecter des produits, à savoir des avions, pour être mis sur le marché; qu'il se borne à imposer

que leur circulation n'entraîne pas un dépassement de certaines normes de bruit au sol lorsque les engins survolent certaines zones à certaines heures;

Considérant que la compétence fédérale en matière de normes de produits n'inclut pas l'adoption de règles régissant l'utilisation de produits, une fois ceux-ci mis sur le marché, de telle sorte que, notamment, sont des normes de produits des dispositions de lutte contre le bruit régissant la mise sur le marché des aéronefs mais que tel n'est pas le cas de dispositions de lutte contre le bruit destinées seulement à régler la circulation des aéronefs;

Considérant que, à supposer même que l'arrêté du 27 mai 1999 aurait pour effet de rendre impossible le survol par certains avions de certaines zones à certains moments et dans certaines conditions, la requérante n'explique pas en quoi cette circonstance éventuelle rendrait impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre de la compétence de l'État fédéral en matière de normes de produits;

Considérant que le principe de proportionnalité n'implique pas que l'autorité compétente en matière d'environnement ne pourrait prendre aucune mesure affectant la compétence fédérale dans le domaine des normes de produits; qu'il a seulement pour effet de s'opposer à ce qu'une autorité adopte des prescriptions de protection de l'environnement ayant des répercussions telles sur la compétence menée par une autorité relevant d'un autre niveau de pouvoir que ces prescriptions empêcheraient celle-ci de conduire une politique efficace dans le domaine des normes de produits;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 159 de la Constitution, des articles 6, § 1er, X, alinéa 1er, 7°, et 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, des articles 4, 9 et 38 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, du principe général de proportionnalité selon lequel aucune autorité, en menant une politique qui lui est confiée, ne peut prendre des mesures radicales à un point tel qu'il devienne impossible ou excessivement difficile pour une autre autorité de poursuivre de manière efficace la politique qui lui est confiée et des articles 194 à 196 de la loi du 21 mars 1991 portant réformes de certaines entreprises publiques économiques;

qu'elle expose:

- que l'arrêté du 27 mai 1999, sur lequel est fondé l'acte attaqué, viole les dispositions et principe visés au moyen,
- que l'accès à l'aéroport de Bruxelles-National est désormais interdit à la grande majorité des aéronefs, qui sont pourtant autorisés au vol par les législations internationale, européenne et belge,

- que l’arrêté du 27 mai 1999 entrave gravement l’exploitation même de l’aéroport de Bruxelles-National,

- qu’en vertu de l’article 159 de la Constitution, les administrations ne peuvent appliquer des arrêtés non conformes aux lois,

- que l’aéroport de Bruxelles-National reste une compétence fédérale en vertu de l’article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980,

- que le Roi a adopté un arrêté fixant les restrictions de décollage et d’atterrissage la nuit à Bruxelles-National le 20 mai 1997,

- que cet arrêté interdit, sauf exception, le décollage et l’atterrissage entre 23:00 h et 7:00 h des aéronefs classés «Chapitre 2» selon l’annexe 16 de la Convention de Chicago,

- qu’en vertu des articles 194 et 196 de la loi du 21 mars 1991, la société anonyme de droit public BIAC, qui exploite l’aéroport, dispose d’un pouvoir réglementaire pour fixer les quotas acoustiques pendant la nuit, moyennant approbation ministérielle,

- que le ministre fédéral des Transports a adopté, le 26 octobre 2000, un arrêté portant approbation du règlement adopté par le conseil d’administration de BIAC le 15 juin 2000, concernant l’instauration d’un système de quotas acoustiques pendant la nuit et déterminant la quantité maximale de bruit autorisée la nuit à l’aéroport de Bruxelles-National,

- que le contrat de gestion de BIAC du 14 août 1998 lui impose de multiples obligations en vue de la réduction des nuisances liées à l’exploitation de l’aéroport et, entre autres, instaure un système de redevances plus sévères pour les avions les plus bruyants,

- que l’espace aérien reste un tout qui ne peut être subdivisé par les limites régionales, d’où il suit que l’État fédéral a gardé sa compétence pour la réglementation générale de la navigation aérienne, au titre de compétence résiduelle,

- qu’en vertu du principe de proportionnalité, une autorité ne peut, en adoptant une mesure relevant de sa compétence, rendre impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre de la compétence d’une autre autorité,

- que, dans son avis du 20 avril 1999, rendu sur l’avant-projet de l’arrêté du 27 mai 1999, la section de législation du Conseil d’État a relevé qu’il ressort des documents techniques réalisés à la demande du Gouvernement bruxellois que le respect des normes en projet implique la suppression de certains vols ou, en tout cas, le remplacement de certains avions par d’autres, moins bruyants, mesures qui relèvent de la compétence fédérale en matière de police du trafic aérien et en matière de normes de produits,

- que la section de législation a également précisé que, «faute de pouvoir cerner le contexte concret des faits, le Conseil d’État se voit toutefois dans l’impossibilité de se prononcer sur la question de savoir si les mesures en projet restent ou non dans les limites imposées par le principe de proportionnalité à l’exercice de la compétence régionale en ce qui concerne l’aéroport de Bruxelles-National»,

- qu’il ressort clairement d’un mémoire réplique déposé par BIAC dans la cause enrôlée sous la référence 87.227/AGAV-89, que l’étude de la K.U.L. démontre que l’arrêté du 27 mai 1999, d’une part, a été adopté sans discernement, plus particulièrement sans que soient prises en compte les exigences techniques et sécuritaires liées à l’exploitation d’un aéroport international et, d’autre part, rend impossible la poursuite, par les autorités fédérales, d’une politique efficace et cohérente en la matière,

- que BIAC précise que l'impact sonore au sol d'un avion ne dépend pas seulement de différents facteurs, comme l'importance du chargement, l'heure d'envol, le choix de la piste, le choix du plan de vol, l'utilisation de correctifs acoustiques sur les appareils, mais également des conditions atmosphériques, sur lesquelles on n'a aucune prise,

- que les incidences de tous ces facteurs sur le bruit au sol ne peuvent être déterminées avec précisions, de sorte que, même si l'on pouvait influencer tous ces facteurs – *quod non* –, il serait de toute façon impossible de déterminer précisément quel sera le bruit généré au sol,

- que, selon elle, l'étude de la K.U.L. jointe en annexe au recours démontre que deux vols identiques peuvent générer un niveau de bruit différent au sol en fonction de la température ambiante, du degré d'humidité, de la densité et de la portance de l'air, du vent…,

- que tant les opérateurs aériens que BIAC sont dans l'impossibilité de déterminer, lors de chaque décollage et de chaque atterrissage, si les normes fixées dans l'arrêté du 27 mai 1999 sont respectées, même par les avions les plus silencieux,

- que le respect de ces normes imposerait de faire abstraction des règles de vol, de décollage et d'atterrissage et des couloirs déterminés en fonction d'impératifs de sécurité, eux-mêmes grandement dépendants des conditions atmosphériques,

- que l'arrêté du 27 mai 1999 entrave gravement l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles et l'accès de celui-ci aux avions, même les plus récents et les moins bruyants, tant de jour que de nuit, et ce par des mesures radicales, inadéquates et hors de toute proportion, et qui ne tiennent aucun compte des impératifs techniques et de sécurité auxquels doit répondre la navigation aérienne et, par conséquent, les dispositions et principes visés au moyen,

- que l'acte attaqué, qui est fondé sur cet arrêté, est lui-même illégal;

qu'en réplique, la requérante renvoie au mémoire en réplique de BIAC dans la procédure enrôlée sous la référence 87.227/AGAV-89, qu'elle reprend intégralement à son compte;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard à l'argumentation développée – de surcroît par un tiers – dans un autre dossier et non reproduite dans les pièces de procédure déposées en la présente affaire;

Considérant que l'objet de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 est de protéger un aspect de l'environnement, ce qui relève de la compétence de la Région; que l'incidence qu'il a sur l'exercice d'activités qui ne ressortissent pas à la compétence de la Région ne constituerait un excès de pouvoir que si elle entravait ces activités de manière disproportionnée;

Considérant que le moyen repose entièrement sur l'assertion que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 en application duquel la sanction attaquée a été décidée, est illégal au motif qu'il excède les compétences de la Région parce qu'il entrave exagérément l'exercice par l'État de ses compétences en matière de transport aérien, vu qu'il implique que l'accès à l'aéroport de Bruxelles-National soit interdit à la grande majorité des aéronefs qui y

étaient précédemment admis, et sont autorisés au vol tant par la législation internationale et européenne que belge; que l'exactitude de cette assertion n'est pas établie; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 11 et 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement;

qu'en une première branche, elle indique:

– que l'article 11 susmentionné prévoit que les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire et qu'une copie de ceux-ci doit être 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,

– que l'article 36 de l'ordonnance prévoit que le procès-verbal est transmis dans les dix jours de la constatation de l'infraction au procureur du Roi,

– que la Cour de cassation considère que, lorsque ce délai n'est pas respecté, le procès-verbal perd sa valeur probante particulière,

– que le point de départ du délai est le jour où les résultats de l'observation sont connus; qu'en l'espèce, le niveau sonore et l'éventuel dépassement des valeurs limites ont été constatés au moment même où le bruit a été généré et le résultat des mesurages a été constaté à l'instant même du mesurage ou peu de temps après, soit le temps nécessaire pour que le résultat apparaisse sur l'écran de l'appareil de mesure,

– que les procès-verbaux des 16, 18 et 24 janvier 2001 et du 7 février 2001 concernent des faits survenus et enregistrés respectivement en juin, juillet, août et septembre 2000, et ont été envoyés au procureur du Roi en janvier et février 2001,

– que, comme ces procès-verbaux ont été adressés à la requérante et au procureur du Roi plus de 10 jours après la constatation des faits, ils n'ont qu'une valeur d'information,

qu'en une deuxième branche, elle relève qu'il résulte de l'article 15 de l'ordonnance qu'à défaut de présence de la personne à charge de qui les résultats pourront être retenus, les mesures s'effectuent en présence d'un témoin convoqué par l'agent effectuant le contrôle, et qu'en l'espèce, lors de la vérification de la conformité des mesures, de leur analyse et de la rédaction du rapport, aucun représentant de la requérante ou aucun témoin n'était présent; que les rapports auraient dû justifier leur absence;

qu'elle fait valoir sur les deux branches que les règles prévues par les articles 11 et 15 de l'ordonnance sont des formes substantielles destinées à protéger les citoyens et dont la violation entraîne l'illégalité de la décision subséquente;

qu'elle ajoute, dans le mémoire en réplique, sur la première branche:

– que les formalités imposées par les articles 11 et 15 de l'ordonnance touchent aux droits de la défense et sont donc d'ordre public et substantielles,

– que, quant à l'article 11 de l'ordonnance, l'enregistrement des données ne prend que quelques secondes,

– qu'il ressort de la pratique de la partie adverse que le délai entre le mesurage et la rédaction du rapport peut varier de 4 à 214 jours,

– que l'ordonnance prévoit que le procès-verbal peut être adressé à l'auteur présumé de l'infraction, de sorte que l'identification exacte de celui-ci n'est pas nécessaire,

– que le délai de 10 jours ne commence donc pas à courir au moment de l'identification de l'auteur du dépassement,

– que, dans sa note de défense, elle a invoqué la violation de l'article 11,
– que les rapports de Belgocontrol ne sont conservés que pendant un mois, de sorte qu'il est impossible à la requérante, passé ce délai, de vérifier ceux-ci,
– qu'elle dépend de l'Air Traffic Control (ATC) pour ses mouvements,
– qu'à cause du long délai de rédaction des procès-verbaux, elle ne se trouve plus dans la possibilité de vérifier les rapports qui pourraient confirmer l'influence des instructions de l'ATC,
– que l'article 70 du Code pénal énonce qu'il n'y a pas d'infraction lorsque le fait était ordonné par la loi ou commandé par l'autorité,
– qu'eu égard au long délai de rédaction des procès-verbaux, elle n'est plus en mesure de prouver qu'elle se trouvait dans les conditions prévues par cette disposition légale; que les droits de la défense touchent à l'ordre public;

que, sur la deuxième branche (article 15 de l'ordonnance), elle soutient:
– que la présence des personnes indiquées constitue une formalité substantielle,
– que l'article 17, § 1er, 7°, de l'ordonnance prévoit que «l'absence des personnes dont la présence est requise en vertu de l'article 15» doit être justifiée, et qu'il s'agit d'une formalité substantielle d'ordre public;

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 1er et le 13 octobre 2000 et entre le 8 et le 30 décembre 2000; 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 les 20 février et 5 mars 2001; que les deux procès-verbaux ont été notifiés à la requérante le 27 février et le 15 mars 2001, 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 deuxième branche, que l'article 15 de l'ordonnance, dans sa version applicable au présent litige, est rédigé comme suit:

> «Les mesures de la pollution atmosphérique et des sources sonores et les prélèvements d'échantillons dans les eaux de surface, les égouts publics, les

eaux souterraines, le sol, l'air, les déchets, ou d'éléments de la faune ou de la flore, s'effectuent en présence de la personne à charge de laquelle les résultats des mesures ou des analyses pourront être retenus.

Lorsque cette personne n'est pas identifiable, est inconnue ou absente, les mesures s'effectuent en présence soit de la personne dont l'activité justifie le contrôle, soit de son employé ou du détenteur des substances ou des objets soumis au prélèvement.

Si les personnes visées ci-dessus refusent de collaborer, si aucune d'entre elles n'est présente ou si un retard dans la prise de mesure ou d'échantillon risque de porter préjudice à l'administration de la preuve, les mesures et prélèvements s'effectuent en présence d'un témoin convoqué par l'agent effectuant le contrôle.»;

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

Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que les moyens d'instruction visés dans ces dispositions sont conçus de manière à garantir, d'une part, la fiabilité et la validité des mesures effectuées et, d'autre part, leur caractère contradictoire; que la requérante ne conteste pas la fiabilité et la validité des mesures; qu'il ressort du dossier que ces mesures ont été effectuées conformément aux règles prescrites à cet effet; que les rapports de mesures annexés aux procès-verbaux établissent que les mesures et leur analyse ont été effectuées par deux membres du personnel selon les méthodes prescrites par l'arrêté du 27 mai 1999, au moyen d'un appareil de mesure qui a été étalonné une fois par jour «par accuateur à 90 dB(A)»;

Considérant qu'il ne ressort pas des procès-verbaux précités 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 – propriétaires 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 précités 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 quatrième moyen de la violation de l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général de droit en vertu duquel toute personne a droit à un tribunal indépendant et impartial;

qu'elle indique que la Cour européenne des droits de l'homme ne condamne pas le mécanisme de l'amende administrative si l'administré dispose d'un recours devant une juridiction de pleine juridiction, ce que l'ordonnance du 25 mars 1999 n'organise pas, de sorte que c'est la procédure administrative qui doit respecter l'exigence d'indépendance et d'impartialité; qu'elle soutient que l'I.B.G.E. n'est ni indépendant (car il a participé à la rédaction de l'arrêté du 27 mai 1999 et est intervenu dans la procédure en annulation introduite contre celui-ci) ni impartial (car il a participé à l'adoption de l'acte attaqué, il est intervenu dans la procédure diligentée contre l'arrêté du 27 mai 1999, il intervient dans la recherche, l'instruction et la poursuite des infractions, et il est bénéficiaire des amendes infligées), et que le principe d'impartialité implique que l'on tienne compte des légitimes craintes des administrés;

qu'en réplique, elle expose que le recours en annulation devant le Conseil d'État n'est pas un recours de pleine juridiction au sens de l'article 6, § 1er, de la Convention, car le Conseil d'État n'exerce pas le contrôle qu'exige la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 128/99 du 7 décembre 1999; qu'elle estime qu'un contrôle marginal est insuffisant; que le Conseil d'État ne peut, en effet, pas prendre en compte des circonstances atténuantes et des causes de justification;

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 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 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,

D É C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

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^e^ chambre, le vingt-sept mars deux mille quinze par :

M.	M.	LEROY,	président de chambre,
M.	I.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'État,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr.	QUINTIN	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Fr. QUINTIN M. LEROY