

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 230.927 du 21 avril 2015

113.208/XV-1919

En cause : **la société de droit irlandais Air Contractors Limited,**

ayant élu domicile chez
Me Ph. MALHERBE, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 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'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 novembre 2001 par la société de droit irlandais Air Contractors Limited, qui demande l'annulation et, à titre subsidiaire, la cassation de «la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, en la personne de son fonctionnaire dirigeant, du 7 novembre 2001 infligeant à Air Contractors une amende administrative de 74.000 FB pour 2 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 14 février 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 mars 2014 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me T. LEIDGENS *loco* Mes Ph. MALHERBE et D. LINDEMANS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Contexte législatif et réglementaire

Considérant que l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain charge en son article 9 le Gouvernement régional de prendre toutes mesures destinées à limiter les nuisances sonores notamment par la définition de normes d'immission maximale; que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien a été adopté sur la base de cette habilitation et détermine les niveaux de bruit maximum que le passage des avions peut provoquer, mesurés à une hauteur au-dessus du sol comprise entre 1,5 m et 25 m; que l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, dans le texte applicable 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 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 23 février 2001, deux inspecteurs de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) établissent un rapport de mesures constatant l'immission, en une occurrence, le 7 novembre 2000, de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 dans une station de mesure permanente placée dans l'enceinte d'un commissariat de la Police de Bruxelles à Haren. Le même jour, ils dressent un procès-verbal d'infraction à charge de la requérante pour dépassement des normes fixées par le Gouvernement en y indiquant que «sur base des mesures exécutées pendant la période du 1^{er} au 30 novembre 2000 et des données fournies par Belgocontrol et Biac, nous constatons qu'une infraction à l'arrêté précité a été commise par la compagnie Air Contractors [...]».

Le 5 mars 2001, deux inspecteurs de l'I.B.G.E. établissent un rapport de mesures constatant l'immission, en une occurrence, le 19 décembre 2000, de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 dans une station de mesure permanente placée dans l'enceinte d'un commissariat de la Police de Bruxelles à Haren. Le même jour, ils dressent un procès-verbal d'infraction à charge de la requérante pour dépassement des normes fixées par le Gouvernement en y indiquant

que «sur base des mesures exécutées pendant la période du 01 au 31 décembre 2000 et des données fournies par Belgocontrol et Biac, nous constatons qu'une infraction à l'arrêté précité a été commise par la compagnie Air Contractors [...]».

Le 2 mars 2001, l'I.B.G.E. adresse à la requérante une copie du procès-verbal d'infraction du 23 février et l'informe qu'il a également été communiqué au procureur du Roi. Le 15 mars, il fait de même avec le procès-verbal du 5 mars.

Le 21 septembre 2001, l'I.B.G.E. informe la requérante qu'en l'absence d'initiative du procureur du Roi à l'égard des faits constatés dans les procès-verbaux précités, son fonctionnaire dirigeant peut lui infliger une amende administrative, qu'elle peut faire part de ses moyens de défense par écrit ou faire part de son souhait d'être entendue, et qu'à défaut, il considérera que la partie requérante n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en sa possession. Le 19 octobre, la requérante adresse un mémoire à l'I.B.G.E. Dans celui-ci, elle indique que la partie adverse est incompétente pour lui infliger une peine, ce que constitue l'amende envisagée, que la partie adverse n'est ni indépendante ni impartiale, que les procès-verbaux sont irréguliers et donc nuls, que les infractions ne sont pas prouvées, que le seul dépassement des normes fixées par l'arrêté du 27 mai 1999 n'est pas incriminé, que l'arrêté du 27 mai est illégal, de sorte que la partie adverse doit renoncer à infliger une amende ou surseoir à statuer jusqu'à l'arrêt du Conseil d'État, et qu'elle bénéficie de causes de justification et/ou de circonstances atténuantes.

Le 7 novembre 2001, le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. inflige une amende de 74.000 FB à la requérante. Cette décision est communiquée à la requérante par un courrier envoyé le jour même; elle est rédigée comme suit:

«Vu qu'en date du 02/03/01 et du 15/03/01, deux procès-verbaux à charge de la compagnie arienne Air Contractors, à savoir respectivement le procès-verbal n° 010302/avions/gev/ktr/Air Contractors-novembre 00 et le procès-verbal n° 010315/avions/vca/ktr/Air Contractors-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 (MB du 24.06.1999);

Vu le fait que le Procureur du Roi n'a pris dans les six mois de la date d'envoi 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'IBGE est intervenu suite à un contrôle thématique par la réalisation de mesures de bruit continues pendant la période du mois de novembre 2000 et de décembre 2000, au moyen d'un appareil de mesure (type Équipement 01 dB, symphonie – 1.51);

I/ En ce qui concerne les mesures du mois de novembre 2000 auxquelles se rapporte le premier procès-verbal n° 010302/avions/gev/ktr/Air Contractors-novembre 00.

Considérant que l'analyse des mesures de bruit du mois de novembre 2000 dont question ci-dessus et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et Biac ont permis de mettre en évidence le 23 février 2001 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 Air Contractors, en date du 7/11/00 (E=10);

Considérant que la mise en évidence du 23/02/01 dont question ci-dessus a été consignée dans le rapport de mesures du 23/02/01;

Considérant que de ce fait procès-verbal a été dressé le 23 février 2001, à l'encontre de la compagnie d'aviation Air Contractors qui, en tant que propriétaire, utilisateur ou détenteur de l'appareil identifié comme source du dépassement sonore dont question ci-dessus, a commis une infraction pouvant donner lieu à une amende administrative à savoir :

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

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

II/ En ce qui concerne les mesures du mois de décembre 2000 auxquelles se rapporte le second procès-verbal n° 010315/avions/vac/ktr/Air Contractors-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 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 Air Contractors, en date du 19/12/00 (E=10);

Considérant que la mise en évidence du 05/03/01 dont question ci-dessus a été consignée dans le rapport 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 Air Contractors qui en tant que propriétaire, utilisateur ou détenteur de l'appareil identifié comme source du dépassement sonore dont question ci-dessus, a commis une infraction pouvant donner lieu à une amende administrative à savoir :

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

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

Considérant que la personne passible de l'amende administrative a pu présenter ses moyens de défense comme prévu par l'article 38 de l'ordonnance susmentionnée, par l'envoi par recommandé à la poste le 19/10/01 de ses arguments de défense écrits;

Considérant que les moyens invoqués dans la défense écrite d'Air Contractors ne sont pas retenus pour la présente décision car ils visent en réalité à demander la non application de l'arrêté du 27 mai 1999 qui a par ailleurs déjà fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation au Conseil d'État, la demande de suspension ayant été refusée et la procédure d'annulation étant toujours pendante;

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 invitées à respecter les normes ce qui permettra une ambiance sonore garantissant aux habitants une vie normale et un repos réparateur;

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

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

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

Art 1 :

Une amende administrative est infligée à charge d'Air Contractors. Elle s'élève à 74.000 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 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;

Quant à la recevabilité

Considérant que la décision d'agir a été adoptée le 21 novembre 2001 par le conseil d'administration composé d'un membre présent et de six membres représentés; que la société requérante produit ses statuts en langue anglaise, comportant une «list of directors» datée du 22 novembre 2001, qui reprend les noms de ces sept personnes; qu'en annexe à son dernier mémoire, elle produit également une attestation de Niall O'Connor, «company secretary», selon laquelle le conseil d'administration était bien composé de ces sept personnes à la date du 21 novembre 2001; que rien n'établit une éventuelle irrégularité de la décision d'agir; que le recours est valablement introduit;

Fond

Considérant que dans une note d'audience et à l'audience, la requérante indique renoncer aux premier et dixième moyens, à la seconde branche du neuvième moyen, ainsi qu'à son douzième moyen nouveau, «mais seulement en tant qu'il est fondé sur l'absence de double signature»;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14.1 et 14.5 combinés du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du principe général de droit d'indépendance et d'impartialité;

qu'elle relève, dans une première branche, qu'il résulte de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention que toute personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale a le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial, que ceci implique, soit que l'autorité administrative soit indépendante et impartiale, soit

qu'il existe un recours devant un organe judiciaire de pleine juridiction, que l'I.B.G.E. n'est ni indépendant (car il est soumis à l'Exécutif) ni impartial (car il a participé à l'élaboration de l'arrêté du 27 mai 1999 et, de manière plus large, à la politique de lutte contre le bruit des avions, 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 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;

qu'en réplique, elle relève que l'applicabilité de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention n'est pas contestée, pas plus que ne l'est l'allégation que la partie adverse n'est pas un «tribunal indépendant et impartial»; qu'elle expose que le recours en annulation auprès du Conseil d'État n'offre pas à la requérante le recours de «pleine juridiction» requis par la Cour européenne des droits de l'homme, étant donné que le Conseil d'État dispose uniquement du pouvoir d'annuler la décision attaquée, sans pouvoir ni substituer sa décision propre à celle de l'I.B.G.E. ni renvoyer la cause à un organe indépendant et impartial compétent pour prendre une nouvelle décision; qu'elle cite des passages des arrêts *Pramstaller* et *Kingsley* de la Cour européenne des droits de l'homme et soutient que, conformément à ces arrêts, la compétence de «pleine juridiction» suppose que la juridiction ait à la fois le pouvoir d'annuler et le pouvoir soit de renvoyer l'affaire, soit de substituer sa décision à celle de l'organe administratif; qu'elle constate que le Conseil d'État ne peut ni prendre lui-même une nouvelle décision ni renvoyer la cause à un organe indépendant et impartial compétent pour prendre une nouvelle décision, ce qui, à son estime, suffit à démontrer qu'il n'exerce pas une compétence de «pleine juridiction»;

que, dans le dernier mémoire, elle maintient que la pleine juridiction doit correspondre soit au pouvoir d'annuler la décision attaquée et d'y substituer la sienne propre, soit au pouvoir de l'annuler et de renvoyer l'affaire à un «tribunal» satisfaisant aux exigences d'indépendance et d'impartialité pour que celui-ci prenne une décision se substituant à la décision annulée; qu'elle déduit des travaux préparatoires de l'ordonnance du 28 juin 2001 qui a ouvert un recours auprès du Collège d'environnement contre les décisions de l'I.B.G.E. que la Région de Bruxelles-Capitale elle-même a estimé que le recours au Conseil d'État ne constituait pas un recours de pleine juridiction; qu'elle précise, en se référant aux arrêts *Kingsley* et *Chevrol* de la Cour européenne des droits de l'homme, que l'organe auquel le Conseil d'État pourrait renvoyer la cause en cas d'annulation n'est pas un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, et que l'obligation qu'a cet organe de se conformer à l'arrêt d'annulation ne suffit pas, car la pleine juridiction suppose le pouvoir de renvoyer la cause devant un organe de pleine juridiction, indépendant et impartial; qu'elle indique aussi que le Conseil d'État n'a pas le pouvoir de réformer la décision attaquée en tous points, en fait comme en

droit; qu'elle indique que si le Conseil d'État estime ne pas être compétent pour examiner le bien-fondé des causes de non-imputabilité invoquées par la requérante, pour examiner la réalité des infractions dont la requérante est accusée – ce qui suppose le pouvoir d'apprécier leur preuve en fait –, ni pour accorder une remise complète ou partielle de l'amende attaquée pour des motifs d'opportunité ou d'équité uniquement, il ne dispose pas d'un pouvoir de réformation équivalant à celui dont doit disposer un organe de contrôle de pleine juridiction dans le cadre de procédures d'amendes administratives; qu'elle ajoute que l'organisation de la procédure n'est pas de nature à permettre un contrôle de pleine juridiction; qu'elle relève que dans un arrêt du 26 février 2010, le Conseil d'État a déclaré divers moyens irrecevables, parce que tardifs, alors que devant un premier tribunal impartial l'accusé peut invoquer tous moyens jusqu'à la clôture des débats; qu'elle soutient également que le contrôle que le Conseil d'État exerce en droit est moins étendu que celui caractérisant le contrôle de pleine juridiction au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme; qu'elle illustre ce propos en citant un arrêt où le Conseil d'État a rejeté une série de moyens de droit au motif qu'ils avaient été invoqués tardivement et n'étaient pas d'ordre public; qu'elle relève également l'arrêt n° 219.156 du 3 mai 2012, dans lequel le Conseil d'État a rejeté le moyen tiré du dépassement du délai raisonnable au motif que la nature de son pouvoir le priverait de la compétence nécessaire pour statuer sur ce moyen; qu'elle estime que si le Conseil d'État ne suit pas cette thèse, il lui appartient de saisir la Cour constitutionnelle des questions préjudicielles suivantes:

«Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38, 39*bis* et 40*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999 violent-ils les articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la C.E.D.H. en ce qu'ils organisent une procédure d'amende administrative privant ceux qui font l'objet d'une "accusation en matière pénale" du droit à un recours de pleine juridiction ?»;

«Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38, 39*bis* et 40*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999 violent-ils les articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la C.E.D.H. en ce qu'ils organisent une procédure d'amende administrative privant ceux qui font l'objet d'une "accusation en matière pénale" d'un recours de pleine juridiction, par exemple:

- en tant que le seul juge statuant sur le bien-fondé de l'accusation en matière pénale dont le justiciable fait l'objet depuis plus de dix ans se déclare incompétent pour sanctionner le dépassement du délai raisonnable (10 ans sans réaction des autorités et sans que la requérante ne puisse y changer quoi que ce soit);
- en tant que le seul juge statuant sur le bien-fondé de l'accusation en matière pénale dont le justiciable fait l'objet depuis plus de dix ans ne serait pas compétent pour constater la prescription de l'action publique;
- en tant que le seul juge statuant sur le bien-fondé de l'accusation en matière pénale dont le justiciable fait l'objet refuse de statuer sur les moyens soulevés par le justiciable antérieurement à la clôture des débats au motif qu'ils seraient invoqués tardivement ?»;

qu'elle indique, dans une deuxième branche, que l'article 14, § 1^{er}, du Pacte international garantit à toute personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial, que l'article 14, § 5, énonce que «toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi», et que les exigences du procès équitable doivent donc être remplies par les deux niveaux de juridiction, *quod non* en ce qui concerne l'I.B.G.E.;

que, dans le dernier mémoire, elle soutient que l'arrêt n° 201.373 auquel s'est référé l'auditeur rapporteur est entaché de contradiction en ce que, d'une part, il énonce que l'article 14, § 5, du P.I.D.C.P., en vertu duquel «toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi», «ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des juridictions administratives», et que, d'autre part, il considérerait que la même disposition «n'implique pas que la première déclaration de culpabilité ait été prononcée par une juridiction»; qu'elle expose que l'article 14, § 5, du Pacte s'applique à toute personne déclarée coupable d'une infraction, quelle que soit la qualité de l'organe dont la déclaration de culpabilité émane, et donc notamment à la requérante, et soutient que cet article ouvre un droit à un double degré de juridiction indépendante et impartiale; qu'elle relève que, dans d'autres affaires, le rapport de l'auditorat conclut en ce sens; qu'elle fait observer qu'il ne paraît guère logique de traiter différemment les justiciables qui se voient condamner pénalement selon qu'ils le sont par une juridiction administrative ou judiciaire, et que si la Belgique s'engage internationalement à accorder le double degré de juridiction aux justiciables du pénal judiciaire, elle ne peut en droit interne le denier aux justiciables du pénal administratif, et que cette différenciation paraîtrait constituer une discrimination non autorisée par la Constitution et justifierait le cas échéant qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle, rédigée comme suit:

«L'article 39*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999, rattaché à l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, viole-t-il les articles 10, 11, 14 et 16 de la Constitution, lus seuls ou combinés avec l'article 13 de la C.E.D.H. et les articles 14, §§ 1^{er} et 5, du P.I.D.C.P., en ce qu'ils organisent une procédure d'amende administrative privant ceux qui en font l'objet de leur droit à un appel effectif ou de leur droit à un double degré de juridiction (effectif) ?»;

qu'elle soutient, dans une troisième branche, que le principe d'indépendance et d'impartialité s'applique également aux organes administratifs qui accomplissent des actes de juridiction, et qu'eu égard au cumul des fonctions assumées, la partie adverse ne satisfait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité;

qu'elle détaille ce propos dans le mémoire en réplique, où elle fait état d'éléments qui attestent du manque d'impartialité de la partie adverse:

– elle a participé à l'élaboration de l'arrêté du 27 mai 1999 et, de manière plus large, à la politique de lutte contre le bruit des avions; son fonctionnaire dirigeant et son fonctionnaire dirigeant adjoint sont les auteurs d'une note au secrétaire d'État plaidant pour l'emploi d'un itinéraire déterminé pour les avions décollant d'une des pistes de l'aéroport;

– elle est juge et partie dans la mesure où elle a déposé un mémoire en intervention dans le cadre de la procédure en suspension et en annulation de l'arrêté du 27 mai 1999 devant le Conseil d'État, dans laquelle elle défend la validité dudit arrêté et la possibilité pour les compagnies aériennes de s'y conformer, ce qui va à l'encontre de l'un des moyens de défense présentés par la requérante;

– elle a entendu assumer d'une part la recherche des infractions aux normes de la Région, mais aussi leur instruction, ses fonctionnaires dirigeants étant les signataires des courriers auxquels étaient annexés les procès-verbaux constatant les infractions que sanctionne l'amende attaquée, ainsi que la poursuite de ces infractions, les mêmes fonctionnaires dirigeants étant les signataires de la lettre du 21 septembre 2001 mettant en mouvement la procédure d'amende administrative;

– elle bénéficie du produit des amendes administratives versées au Fonds pour la protection de l'environnement;

qu'elle soutient que la partie adverse avait la possibilité de satisfaire tant aux articles 35 à 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999 qu'au principe général de droit d'impartialité en s'abstenant d'engager une procédure tendant à l'infliction d'une amende administrative; qu'elle ajoute que ce faisant, la partie adverse aurait également évité d'être à la fois celle qui inflige une amende administrative et celle qui en est le bénéficiaire;

que, dans le dernier mémoire, elle ajoute que:

– le rapport de l'auditeur ne constate pas que l'I.B.G.E. serait indépendant, ce qu'exige le principe général de droit invoqué au titre de troisième branche du moyen;

– pour toutes les raisons visées dans ses précédents écrits, il y a de sérieuses raisons de douter de l'impartialité ou de l'indépendance de l'I.B.G.E.;

– les doutes raisonnables quant à l'impartialité d'un organe suffisent pour conclure à son défaut d'impartialité «objective»;

– en tout état de cause, l'I.B.G.E. ne satisfait pas aux exigences d'indépendance, parce qu'il est soumis à l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, que son fonctionnaire dirigeant et son fonctionnaire dirigeant adjoint sont nommés et révoqués par l'Exécutif; qu'elle rappelle la justification donnée à l'article 39*bis* ultérieurement introduit dans l'ordonnance du 25 mars 1999 et que cette absence d'indépendance s'est vérifiée dans les faits puisque le 20 septembre 2002, «sur instructions du chef du cabinet du Ministre de l'Environnement», l'I.B.G.E. a suspendu toutes les procédures relatives à la verbalisation des constats d'infractions

commises de nuit par des avions, et que le 24 mars 2004, le même chef de cabinet lui a ordonné de reprendre ces procédures, ce que l'I.B.G.E. a fait;

Considérant que dans une note d'audience, elle invoque l'arrêt *Segame* de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 septembre 2012; qu'elle se réfère également à l'arrêt n° 224.232 du 3 juillet 2013 pour considérer que le recours devant le Conseil d'État ne satisfait aux exigences de l'article 6 de la C.E.D.H. que si le recours en annulation permet que la cause soit entendue dans un délai raisonnable;

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 la première branche, 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^{er}, de la Convention lorsqu'une sanction prononcée par un organe administratif «a été soumise au contrôle subséquent d'un organe judiciaire doté de la plénitude de juridiction et offrant toutes les garanties de cette disposition», à savoir, «au contrôle du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel, lesquels sont des organes jouissant de la compétence de pleine juridiction, et devant lesquels la requérante a pu librement et utilement faire valoir l'ensemble de ses arguments» (trois décisions sur la recevabilité du 30 juin 2009, sur les requêtes n° 14308/08, Hatice Bayrak, n° 43563/08, Tuba Aktas, et n° 18527/08, Mahmoud Sadek Gamaleddyn c/ France); qu'en ce qui concerne l'étendue du contrôle exercé, le recours en annulation porté devant le Conseil d'État belge ne diffère pas substantiellement de celui qu'exercent les juridictions administratives françaises;

Considérant que si, lorsqu'il connaît d'un recours dirigé contre une sanction administrative, le Conseil d'État statue sur «le bien-fondé d'une accusation en matière pénale» au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il n'en devient pas pour autant une juridiction répressive devant laquelle s'appliqueraient les règles habituelles de la procédure pénale; qu'en particulier, rien ne commande qu'il déroge au caractère écrit de la procédure et à l'obligation d'invoquer tous les moyens dès le dépôt de la requête; que le recours en annulation sur lequel statue le présent arrêt étant un recours de pleine juridiction au sens où la Cour constitutionnelle et la Cour européenne des droits de l'homme entendent cette expression, il n'y a pas lieu de poser les questions préjudicielles proposées dans le dernier mémoire;

que, quant au délai raisonnable, la décision de l'I.B.G.E. a été adoptée environ sept mois après l'établissement du procès-verbal constatant les faits sanctionnés; que ce délai ne dépasse pas les limites raisonnables; que la longue durée de la procédure devant le Conseil d'État ne constitue pas une cause d'illégalité de cette décision et n'est pas de nature à justifier son annulation;

qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la deuxième branche, que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques porte, en son article 14, § 5:

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

Considérant que cette disposition n'implique pas que la première déclaration de culpabilité ait été prononcée par une juridiction; qu'une disposition similaire figure dans le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – qui n'a été ratifié par la Belgique que le 13 avril 2012, et n'est entré en vigueur que le 1^{er} juillet 2012, bien après l'adoption de l'acte attaqué, mais qui n'en constitue pas moins un élément d'interprétation de la portée du Pacte –, énoncée dans les termes suivants: «Toute personne déclarée coupable d'une infraction *pénale par un tribunal* a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation»; que le rapport explicatif de ce Protocole porte, au point 17: «Par rapport au libellé de la disposition correspondante du Pacte des Nations-Unies (article 14, paragraphe 5), le terme “tribunal” a été ajouté pour qu'il soit bien clair que cet article ne concerne pas les infractions jugées par des autorités qui ne sont pas des tribunaux au sens de l'article 6 de la Convention»; que la disposition invoquée à l'appui de la deuxième branche ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives, et ce peu importe qu'il y ait eu un ou deux degrés de décision administrative;

Considérant qu'il n'y a aucune contradiction dans l'arrêt n° 201.373 que le dernier mémoire cite de manière erronée, l'arrêt portant que l'article 14, § 5, du Pacte «ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des *autorités* administratives», et non des *juridictions* administratives;

que le droit à un double degré de juridiction au sujet duquel la requérante demande d'interroger la Cour constitutionnelle n'existe pas lorsque la première condamnation est prononcée par une autorité administrative; que la différence de traitement qui en résulte n'a pas sa source dans l'ordonnance du 25 mars 1999 (qui ne comportait pas d'article 39*bis* lors de l'adoption de l'acte attaqué), mais dans l'article 14, § 5, du Pacte, dont la teneur correspond à celle de l'article 2.1 du Protocole n° 7 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'une question préjudicielle ne pourrait être posée à la Cour constitutionnelle au sujet du pacte sans porter aussi nécessairement sur ce protocole; que la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle en son article 26, § 1^{er}*bis*, exclut expressément qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour notamment au sujet des lois d'assentiment aux protocoles additionnels à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question proposée dans le dernier mémoire; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, qu'en application de l'article 4 de l'ordonnance du 25 mars 1999, les infractions en matière d'environnement sont constatées par des agents de l'I.B.G.E. désignés par le Gouvernement, assermentés et

ayant la qualité d'officiers de police judiciaire; que selon l'article 38 de la même ordonnance, la décision d'infliger une amende administrative est une compétence propre du fonctionnaire dirigeant de l'Institut, qu'il ne peut exercer qu'après avoir mis la personne passible de l'amende administrative en mesure de présenter ses moyens de défense; que dans l'exercice de cette compétence, par dérogation à l'article 8 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, le fonctionnaire dirigeant n'est pas soumis à l'autorité du ministre dont l'I.B.G.E. relève; que si l'I.B.G.E. est, de manière générale, dans une position de subordination vis-à-vis du Gouvernement, tant la constatation des infractions environnementales que la décision d'infliger une amende administrative en raison de ces infractions sont prises par des organes de l'I.B.G.E. dont l'indépendance est structurellement organisée par leur statut; que le manque d'indépendance et d'impartialité allégué dans la troisième branche n'est pas établi; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des formalités substantielles prévues aux articles 11, 15 et 17, § 1^{er}, 6^o, de l'ordonnance du 25 mars 1999,

qu'en une première branche, elle indique que les poursuites sont basées sur des procès-verbaux dressés le 23 février et le 5 mars 2001 et respectivement communiqués les 2 et 15 mars 2001, relatifs à des faits s'étant produits le 7 novembre et le 19 décembre 2000, que le temps écoulé entre la commission des faits et la notification des procès-verbaux 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», qu'il s'agit d'une formalité substantielle, 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, 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 réplique, elle soutient que le jour de la constatation visé par l'article 11 est celui où les dépassements ont été constatés et non celui où l'auteur de l'infraction a été identifié, que la partie adverse a, par exemple notifié, en février 2000, un procès-verbal d'infraction aux compagnies aériennes, avant même d'en connaître l'auteur avec certitude, que le délai de dix jours a été violé, qu'il s'agit d'une formalité substantielle dont la violation est sanctionnée, conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, par l'annulation de l'acte, peu importe l'absence de mention en ce sens dans l'ordonnance du 25 mars 1999, qu'elle a indiqué, dans la

requête, qu'il s'agit d'une formalité substantielle, de sorte qu'elle ne devait pas invoquer la violation des droits de la défense, que Belgocontrol détruit toutes les six semaines les données qu'elle réunit en réutilisant les bandes sur lesquelles elles sont enregistrées, que la requérante ne peut se contenter de demander ces informations à l'I.B.G.E. puisqu'elle entend précisément en vérifier l'exactitude, et que la méconnaissance de formalités substantielles entraîne la nullité de l'acte attaqué;

que, dans le dernier mémoire, elle insiste sur ce que le jour de la constatation de l'infraction correspond au jour de l'enregistrement des mesures de bruit litigieuses, et non au jour de l'identification de son auteur, et qu'elle fait valoir à titre subsidiaire que dans le cas contraire, force est de constater que l'I.B.G.E. s'abstient systématiquement de mentionner les dates auxquelles les données sur la base desquelles il prétend pouvoir identifier l'auteur des infractions lui sont communiquées, ce qui rend impossible de vérifier le respect de la formalité visée par l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999; elle insiste également sur ce que les poursuites ayant donné lieu à la décision attaquée n'auraient pas pu être entamées à défaut de procès-verbal valable, et que la nullité du procès-verbal entraîne la nullité des poursuites;

qu'en une deuxième branche, elle soutient que ces rapports de mesures 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^o, 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; qu'elle ajoute 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'en réplique, elle répète qu'il ne s'agit pas de exigences formelles, que ces exigences visent à protéger les droits des compagnies aériennes, et qu'il s'agit de formalités substantielles dont la violation entraîne la nullité de l'acte attaqué;

que, dans le dernier mémoire, elle soutient que l'interprétation selon laquelle la présence d'un agent n'est pas requise à tout moment à côté de l'appareil enregistreur est *contra legem* car l'ordonnance du 25 mars 1999, l'arrêté du 27 mai 1999 et l'arrêté du 21 novembre 2002 autorisent l'utilisation d'appareils fonctionnant automatiquement, mais ne prévoient pas que ceux-ci puissent être utilisés en l'absence d'un agent, mais qu'au contraire, les articles 14, 15 et 17 de l'ordonnance confirment que les mesures doivent être effectuées en présence d'un agent, et ajoutent que celui-ci devra être accompagné d'un témoin, sauf lorsque cela est impossible; qu'elle soutient que l'arrêt n° 219.156 du 3 mai 2012, qui a rejeté cette thèse, est

contraire aux articles 15 et 17 de l'ordonnance, «pourtant fort clairs», et demande au Conseil d'État de reconsidérer sa jurisprudence;

Considérant que la requérante prend, dans le dernier mémoire, une troisième branche, dans laquelle elle expose que l'article 3 de l'arrêté du 27 mai 1999 prévoit les conditions dans lesquelles les mesures doivent être prises et exige, entre autres, que le microphone soit placé à l'extérieur, à une hauteur comprise entre 1,5 mètre et 25 mètres par rapport au sol, et à minimum 1,5 mètre de toute paroi; qu'elle indique qu'en vertu de l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit, «Chaque mesure est consignée dans un rapport de mesures qui, outre les infractions prévues à l'article 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, comporte les indications suivantes: ... 6° la justification des relevés effectués et de la méthode de mesure utilisée»; qu'elle indique qu'en l'espèce, la station de mesure depuis laquelle les dépassements litigieux ont été enregistrés ne fait l'objet d'aucune description, et qu'il est donc impossible de vérifier la légalité de ces mesures, qu'il n'est par exemple pas établi que la distance entre le microphone et les parois environnantes soit conforme aux exigences de l'article 3 de l'arrêté du 27 mai 1999; qu'elle ajoute que les rapports de mesures ont été dressés en violation de l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002, que cette illégalité affecte également les procès-verbaux qui se fondent sur ces rapports de mesures, et qu'il en résulte que les procès-verbaux en cause sont nuls, les poursuites entamées sur leur base aussi;

Considérant que la requérante prend, dans le dernier mémoire, une quatrième branche, dans laquelle elle fait valoir qu'en vertu de l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit, «Chaque mesure est consignée dans un rapport de mesures qui, outre les infractions prévues à l'article 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 ..., comporte les indications suivantes: 1° les conditions atmosphériques au moment des mesures...»; qu'elle relève que si les rapports de mesures litigieux font état des conditions atmosphériques relevées toutes les demi-heures à la station de mesure sise Gulledelle n° 100 à 1200 Bruxelles, ils ne font pas état des conditions atmosphériques dans lesquelles les infractions en cause ont été constatées (c'est-à-dire celles enregistrées à la station de mesure d'où et au moment où auraient été constatées les infractions); qu'elle en conclut que les rapports de mesures ont été dressés en violation de l'article 12 de l'arrêté précité;

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 les 23 février et 5 mars 2001; 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 23 février 2001 pour l'infraction commise le 7 novembre 2000, et le 5 mars 2001 pour l'infraction commise le 19 décembre 2000; que les procès-verbaux précités ont été notifiés à la requérante respectivement le 2 et le 15 mars 2001, soit à chaque fois dans le délai de 10 jours fixé par l'article 11 de l'ordonnance; que peu importe la date à laquelle les données de Biac et Belgocontrol ont été transmises à l'I.B.G.E., puisque comme le précise l'article 11 de l'ordonnance, «Les agents constatent les infractions par procès-verbal [...]»; que c'est la rédaction du procès-verbal qui constitue le constat de l'infraction qui doit être transmis dans le délai de dix jours prévu par le législateur; 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, 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 précités établissent que les mesures et leur analyse ont été effectuées par deux membres du personnel selon les méthodes prescrites par l'arrêté du 27 mai 1999, au moyen d'un appareil de mesure qui a été étalonné une fois par jour «par accuateur à 90 dB(A)»; qu'il ressort également du dossier que le caractère contradictoire des mesures a été assuré en invitant la requérante, par lettre du 21 septembre 2001, à faire part de ses moyens de défense, par écrit ou oralement, suite à quoi, le 19 octobre suivant, la requérante a adressé un mémoire à l'I.B.G.E.;

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 – 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 en question 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 troisième branche dénonce une irrégularité qui aurait pu être relevée dans le mémoire en réplique, vu que les procès-verbaux critiqués figurent au dossier administratif; qu'étant soulevée pour la première fois dans le dernier mémoire, elle est irrecevable;

Considérant que la quatrième branche se fonde sur un arrêté édicté après l'adoption de la décision attaquée, et qui ne s'applique pas à celle-ci; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 6.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général de la présomption d'innocence; qu'elle indique que la foi due aux procès-verbaux établis par des agents de l'I.B.G.E. permet uniquement de tenir pour exacts les dépassements sonores, mais non qu'ils ont été uniquement causés par des avions de la requérante, et que la partie adverse est partie de l'idée préconçue que la requérante avait commis les infractions constatées dans les procès-verbaux;

qu'en une première branche, elle considère que l'article 6, § 2, de la Convention prévoit que «Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie»; qu'elle expose que la présomption d'innocence implique, d'une part, que la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante et, d'autre part, que l'autorité qui inflige la sanction ne peut pas partir de l'idée préconçue que le prévenu a commis l'acte incriminé, qu'il est impossible au contrôleur au sol d'identifier personnellement l'avion à l'origine du bruit, que cette identification nécessite la mise en corrélation avec des données extrinsèques, à propos desquelles la requérante n'a eu aucun pouvoir de critique, que la partie poursuivante n'établit pas que les deux dépassements constatés sont à attribuer à ses avions, que, tout d'abord, rien ne prouve que chaque dépassement ait été uniquement causé par un avion, que, d'autre part, rien ne prouve que chaque dépassement ait été causé par un avion de la requérante (les données fournies par Belgocontrol et Biac n'excluent pas une source alternative), que l'arrêté du 27 mai 1999 ne trouve à s'appliquer que si les dépassements sont dus aux seules et uniques émissions sonores des avions, que la partie adverse ne disposait pas de preuves suffisantes pour condamner la requérante sans violer l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde, qui exige que la charge de la preuve pèse sur l'accusation et que le doute profite à l'accusé;

qu'en réplique, elle conteste que la présomption d'innocence puisse être respectée quand des éléments qui auraient prétendument mené l'auteur de la décision à conclure à l'existence de preuves suffisantes sont produits postérieurement à la décision attaquée; qu'elle expose que c'est à la partie poursuivante qu'il appartient de présenter des preuves suffisantes, qui doivent pouvoir être contestées avant qu'elles soient reprises dans la décision, que, si les modalités d'établissement des preuves relèvent bien du droit interne, la présomption d'innocence requiert néanmoins que ces preuves soient suffisantes et qu'en tout état de cause, les éléments avancés dans le mémoire en réponse ne sont pas suffisants pour déclarer la requérante coupable; qu'elle soutient que si les procès-verbaux établissent le dépassement des seuils, ils ne mentionnent aucun élément permettant de déterminer sur quelle base les bruits doivent être attribués à des avions, ni à plus forte raison à des avions qui font partie de sa flotte, que, pour que les présomptions des agents de l'I.B.G.E. imputant les faits à des avions de la requérante puissent être retenues, il aurait fallu que la partie adverse en prouve la véracité et l'exactitude avant de décider que la requérante était coupable, et que, à supposer que les éléments de preuve invoqués *a posteriori* puissent être retenus, il n'en reste pas moins que la partie adverse ne prouve pas que chaque dépassement fut uniquement causé par un avion ni *a fortiori* par un avion de la requérante;

qu'en une seconde branche, elle soutient que la présomption d'innocence est un principe général de droit applicable en matière pénale, ainsi que le reconnaît la Cour constitutionnelle, et que, pour les mêmes motifs que ceux exposés à propos de la première branche, l'acte attaqué le viole également;

que, dans le dernier mémoire, elle invoque l'arrêt n° 44/2011 de la Cour constitutionnelle, précisant que c'est au fonctionnaire qui inflige la sanction qu'il incombe d'établir la véracité des faits reprochés à la personne mise en cause et de démontrer sa culpabilité; qu'elle affirme qu'en l'espèce l'I.B.G.E. est partie de l'idée préconçue de sa culpabilité et ne l'a pas prouvée au-delà de tout doute raisonnable; que, selon elle, il aurait fallu constater qu'aucune autre source de bruit que le passage d'un de ses avions n'a, au moment des constatations, causé ou participé à causer le dépassement des normes; qu'elle évoque une affaire dans laquelle une compagnie a été sanctionnée pour un dépassement dont la cause s'est finalement avérée être le passage d'un hélicoptère de la police fédérale, ce qui a amené l'I.B.G.E. à retirer sa décision; qu'elle souligne qu'en l'absence de témoin, les rédacteurs des procès-verbaux en cause n'ont pas pu constater l'absence d'autres sources de bruit, et répète que la charge de la preuve incombe à l'I.B.G.E. et que ce n'est pas à elle de produire des documents témoignant de l'existence de bruits alternatifs au moment du passage de ses avions;

Considérant que dans une note d'audience, elle souligne que le moyen soulève la violation non de l'article 36 mais de l'article 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui selon elle exige la communication préalable de toutes les données établissant les infractions en cause et la culpabilité de leur auteur, et observe que les données brutes émanant de Biac et de Belgocontrol n'ont pas été déposées; qu'elle sollicite à titre subsidiaire de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

«L'ordonnance du 25 mars 1999, et plus particulièrement ses articles 33 à 39*bis*, interprétés comme n'exigeant pas que la personne passible de l'amende administrative visée aux articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui fait l'objet d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la CEDH, puisse avoir accès à son dossier, et notamment à toutes les données établissant l'existence de l'infraction, à toutes les données sur la base desquelles elle aurait été identifiée comme auteur des infractions, avant qu'intervienne la décision de lui infliger une amende administrative, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, §§ 2 et 3, de la CEDH, en tant qu'elle instaure une différence de traitement entre:

- les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de poursuites pénales, qui ont un droit d'accès à leur dossier répressif, et notamment à toutes les données ayant mené à leur identification en tant qu'auteur présumé des faits;
- et les auteurs présumés auteurs des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de la procédure administrative organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999, puisque le Collège d'environnement ne devraient pas vérifier s'ils pourraient se voir déclarer coupable sans avoir accès à ces mêmes données ?»;

Considérant que la note d'audience ne constitue pas une pièce prévue par le règlement de procédure et qu'elle constitue seulement le support de la plaidoirie; que les éléments nouveaux qui y figurent ne peuvent être pris en considération que soit s'ils sont d'ordre public, soit s'ils sont liés à des circonstances nouvelles, et cela pour autant qu'ils soient portés à la connaissance de la partie adverse dans le respect du principe du contradictoire; que la demande de question préjudicielle formée à ce stade de la procédure n'est pas recevable;

Considérant que la partie adverse a procédé à des mesures de bruit en différents points de l'agglomération et constaté le dépassement des normes réglementaires à un de ces points; qu'elle a ensuite confronté ces mesures aux mouvements d'avions tels qu'ils résultent des informations communiquées par Biac et Belgocontrol; qu'un bruit important mesuré pendant environ cinquante secondes, mais qui n'excède la norme réglementaire que pendant quelques secondes, à proximité immédiate de la route suivie par un avion dans les instants qui suivent son décollage peut raisonnablement être imputé à cet avion; qu'en l'espèce, pour toutes les infractions retenues par la décision attaquée, il est apparu de la confrontation des

mesures de bruit et des informations relatives aux mouvements d'avions que c'étaient des avions de la requérante qui en étaient la cause; que les 2 infractions imputées à la requérante sont consécutives à des décollages de la piste 25R; que la station de mesure BXL1 est voisine de l'axe de la piste et est à proximité des trois itinéraires que peuvent emprunter les avions qui décollent de cette piste; qu'un avion décollant de la piste 25R doit donc nécessairement provoquer un certain bruit à hauteur de cette station, quel que soit l'itinéraire qu'il emprunte; que, sur les graphiques sur lesquels la partie adverse s'est fondée, les dépassements de niveau sonore ont été enregistrés par cette station de mesure (courbes bleues) dans la minute qui suit le décollage d'un appareil de la requérante; qu'en outre, toutes les augmentations de niveau sonore dues à un avion se présentent d'une manière caractéristique, avec une croissance puis une décroissance régulières, et d'une durée d'environ 50 secondes; que la partie adverse a pu, sans disposer des tracés radar, imputer ces dépassements aux appareils de la requérante; que la requérante n'indique pas non plus lequel des deux dépassements de niveau sonore qui lui sont imputés pourrait ne pas correspondre au bruit que ses avions ont nécessairement provoqué lors de leur décollage; qu'il n'est pas vraisemblable qu'un autre avion soit passé à proximité, compte tenu de la distance de sécurité qui doit séparer deux appareils en vol; que la partie adverse n'a pas violé la présomption d'innocence, en ce sens qu'elle n'a pas imputé d'infraction à la requérante avant d'avoir établi quel appareil était à l'origine du bruit; qu'une fois cette identification faite, ses agents en ont effectivement déduit que des appareils de la requérante étaient en infraction, mais que, ce faisant, ils ont seulement accompli les missions dont les charge l'ordonnance du 25 mars 1999; que la partie adverse elle-même a ensuite invité la requérante à s'expliquer, et ne s'est prononcée sur sa culpabilité que par la décision attaquée, prise par son fonctionnaire dirigeant;

Considérant qu'en relation avec ce moyen, le rapport de l'auditeur relève que les pièces permettant de considérer que ce sont bien des appareils de la requérante qui ont commis les infractions reprochées n'ont pas été communiquées à la requérante préalablement à l'adoption de l'acte attaqué et n'ont donc pas été soumises à sa contradiction; qu'il conclut au fondement du moyen en raison de l'absence d'accès de la requérante à ces documents préalablement à sa condamnation par le fonctionnaire dirigeant de la partie adverse;

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

Considérant que le moyen tel qu'énoncé dans la requête n'est pris ni de la violation de l'article 36, ni de celle de l'article 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999; que l'article 36 de l'ordonnance du 25 mars 1999 impose de communiquer aux personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction le procès-verbal de constatation, mais non les documents sur la base desquels il a été établi; que l'article 38 prévoit que les amendes sont infligées après avoir mis la personne qui en est passible en mesure de se défendre, ce qui n'implique pas davantage une telle communication; que les documents versés au dossier établissent que les dépassements du niveau sonore admissible qui constituent les infractions sanctionnées par l'acte attaqué ont été constatés à proximité de l'axe de la piste d'où des appareils de la requérante avaient décollé une minute plus tôt; que la requérante ne le conteste pas; que les dépassements en cause peuvent donc lui être imputés; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation de l'article 6, § 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 149 et 159 de la Constitution et du principe général des droits de la défense; qu'elle indique que la partie adverse a fondé l'acte attaqué sur les normes de bruit fixées dans l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré en milieu urbain sans en avoir examiné la légalité ou sans avoir indiqué pourquoi elle avait conclu à sa légalité;

qu'en une première branche, elle considère que l'article 159 de la Constitution imposait à la partie adverse d'examiner la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999 avant de prendre sa décision et qu'à défaut, il y a une violation des articles 10 et 11 de la Constitution; qu'elle ajoute, en réplique, que tout organe administratif doit refuser de faire application d'un arrêté contenant des «illégalités flagrantes et incontestables», qu'en outre, en vertu des principes d'égalité et de non-discrimination, tout organe administratif doit refuser de faire application d'un règlement illégal lorsqu'il exerce un pouvoir de décision qui aurait pu être exercé par une juridiction, que la partie adverse a refusé de vérifier la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999, que le respect de l'article 159 de la Constitution, qui impose un contrôle préalable, ne dépend pas du résultat de ce contrôle;

qu'en une deuxième branche, elle estime que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs imposent que la motivation formelle soit adéquate et que, en rejetant les arguments qu'elle a formulés dans son mémoire au motif que «les moyens invoqués dans la défense écrite d'Air Contractors ne sont pas retenus pour la présente décision car ils visent en réalité à demander la non-application de l'arrêté du 27 mai 1999 qui a par ailleurs déjà fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation au Conseil d'État, la demande de

suspension ayant été refusée et la procédure d'annulation étant toujours pendante», l'acte attaqué se fonde sur un raisonnement qui méconnaît l'article 159 de la Constitution et laisse sans réponse l'ensemble des moyens de défense présentés dans le mémoire précité, à savoir «l'incompétence de l'I.B.G.E. pour infliger une amende "administrative" à Air Contractors en tant que cette amende constitue en réalité une amende de nature pénale que seule une juridiction judiciaire est habilitée à infliger en vertu des articles 12 et 144 de la Constitution; l'incompatibilité de la procédure prévue aux articles 35 à 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 avec les articles 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H. et 14, §§ 1^{er} et 5 combinés du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général de droit d'indépendance et d'impartialité; la violation de certaines formes substantielles prescrites par l'ordonnance du 25 mars 1999; l'absence de preuve à l'encontre de la requérante; la non-incrimination du dépassement des normes de l'arrêté du 27 mai 1999; l'illégalité de cet arrêté et, enfin, l'existence de causes de justification et de circonstances atténuantes dans son chef»; qu'en réplique, elle précise qu'il est insuffisant de se référer au fait que l'arrêté du 27 mai 1999 n'a pas été invalidé et qu'il n'a pas été répondu aux arguments contenus dans le mémoire déposé par elle, qui impliquaient le respect de la hiérarchie des normes;

que dans une note d'audience, à propos de la deuxième branche, elle invoque l'arrêt n° 219.156 du 3 mai 2012;

qu'en une troisième branche, elle soutient que, si la partie adverse est une juridiction, l'article 149 de la Constitution lui imposait de motiver sa décision, ce qu'elle n'a pas fait pour les mêmes raisons que celles indiquées avant;

qu'en une quatrième branche, elle relève que les droits de la défense, consacrés de manière non limitative par l'article 6, § 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, procèdent d'un principe général de droit dont découle l'obligation pour toute autorité investie du pouvoir de décision de motiver sa décision de manière claire et adéquate, et que, pour les motifs exposés ci-dessus, la partie adverse a violé cette disposition; qu'en réplique, elle soutient que les droits de la défense comprennent le droit à une motivation claire et adéquate, que ces droits sont garantis par l'article 6, § 3, de la Convention, et que l'acte attaqué, qui ne répond pas aux arguments de la requérante, viole cette disposition conventionnelle;

Considérant, sur l'ensemble du moyen, que la partie adverse est une autorité administrative et non une juridiction; que lorsqu'elle décide d'infliger une sanction, elle assure une mission proche de celle d'une juridiction répressive et est tenue de respecter les règles qui s'imposent à une telle juridiction, dans la mesure où la législation applicable et sa nature d'autorité administrative indépendante n'y font pas obstacle; que les dispositions invoquées à l'appui des première, troisième et quatrième branches concernent spécifiquement les juridictions, et non les autorités

administratives, même lorsqu'elles exercent une fonction proche de la juridiction; qu'elles ne s'appliquent pas à la partie adverse; qu'en ce qui concerne la différence de traitement qui en résulte selon la première branche, la Cour constitutionnelle a jugé qu'elle n'était pas discriminatoire (arrêt n° 44/2011, point B.16); que le moyen manque en droit en ces branches;

Considérant, sur la deuxième branche, que la motivation de l'acte attaqué répond aux moyens de défense contenus dans le mémoire déposé par la requérante en constatant que ces moyens «visent en réalité à demander la non-application de l'arrêté du 27 mai 1999 qui a par ailleurs déjà fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation au Conseil d'État, la demande de suspension ayant été refusée et la procédure d'annulation étant toujours pendante»;

que les objections contestant l'attribution à l'I.B.G.E. du pouvoir d'infliger des amendes ainsi que les critiques formulées à l'égard de la procédure instituée par les articles 35 à 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 reviennent à demander de refuser d'appliquer cet arrêté ainsi que cette ordonnance; qu'il n'appartient pas à l'autorité administrative de vérifier la légalité d'un règlement ou la compatibilité d'une ordonnance avec le droit international directement applicable; que, partant, il ne peut être exigé de celle-ci qu'elle réponde aux objections critiquant la légalité des dispositions qu'il lui incombe d'appliquer; qu'à l'égard de ces objections, la motivation de l'acte attaqué est pertinente;

que le moyen n'indique pas avec la précision suffisante à quelles critiques relatives à «la violation de certaines formes substantielles prescrites par l'ordonnance du 25 mars 1999» la requérante estime que l'acte attaqué aurait dû répondre; qu'il semble toutefois, à la lecture du mémoire déposé devant l'I.B.G.E., qu'il s'agisse de la dénonciation de l'irrégularité des procès-verbaux qui méconnaîtraient les articles 11, 15 et 17 de l'ordonnance; que ces critiques sont formulées dans le troisième moyen du présent recours; que les objections relatives à «l'absence de preuve à l'encontre de la requérante» sont reprises dans le quatrième moyen; que celles ayant trait à la «non-incrimination du dépassement des normes de l'arrêté du 27 mai 1999» sont contenues dans le sixième moyen; qu'il en va de même de l'argument selon lequel la requérante bénéficie de causes de justification consistant dans l'impossibilité de prévoir raisonnablement et d'éviter la survenance de l'infraction; que l'affirmation de la nécessité de tenir compte de circonstances atténuantes fait l'objet du neuvième moyen; qu'il résulte de l'examen des moyens précités que les critiques en cause ne sont pas fondées; que, partant, la requérante est sans intérêt à dénoncer l'absence de réponse, dans l'acte attaqué, à ces objections;

qu'en sa deuxième branche, le moyen ne peut être retenu;

Considérant que la requérante prend un sixième moyen de la violation des articles 6.3. et 7.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 14 et 149 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et des principes généraux des droits de la défense et de la légalité des délits et des peines; qu'elle indique que l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 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; qu'elle estime que le simple dépassement des normes, non accompagné d'une gêne sonore – non autrement définie – n'est pas constitutif d'une infraction; qu'elle expose 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, sans que la partie adverse s'en justifie;

qu'en une première branche, elle soutient que l'article 7, § 1^{er}, de la Convention et l'article 15 du Pacte international consacrent 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, et qu'il implique également celui de la prévisibilité, en vertu duquel le citoyen doit pouvoir déterminer les actes ou omissions qui engagent sa responsabilité pénale; qu'elle fait valoir 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 14 de la Constitution prévoit que «Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi», que cette disposition pose les mêmes exigences que l'article 7, § 1^{er}, de la Convention et que l'article 15, § 1^{er}, du Pacte international, et que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans la première branche, l'acte attaqué viole également cette disposition;

qu'en une troisième branche, elle relève que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 imposent aux autorités de motiver leurs décisions, que la partie adverse a considéré que les infractions avaient été commises par la requérante pour le motif que «l'analyse des mesures de bruit (...) et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et Biac ont permis de mettre en évidence (...) que (des) infractions par rapport aux normes de bruit fixées dans l'arrêté du 27/05/1999 (...) avaient été commises par des appareils identifiés comme exploités par la compagnie aérienne Air Contractors (...)», et que cette motivation est manifestement inadéquate, d'une part, en ce qu'elle méconnaît les principes d'interprétation restrictive de la loi pénale et de la prévisibilité et, d'autre part, en ce qu'elle méconnaît le principe selon lequel la force probante particulière d'un procès-verbal s'attache uniquement aux

constatations matérielles faites par le verbalisant et non aux analyses, déductions et présomptions déduites de ces constatations;

qu'en une quatrième branche, elle indique qu'à supposer que la partie adverse soit une juridiction, elle est soumise à l'article 149 de la Constitution et que, pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus, la décision attaquée n'est pas correctement motivée;

qu'en une cinquième branche, elle estime que les droits de la défense, tels que consacrés par l'article 6, § 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et par un principe général de droit, requièrent de toute autorité investie d'un pouvoir de décision qu'elle motive sa décision de manière claire et adéquate, et que, pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus, la décision attaquée n'est pas correctement motivée;

qu'en réplique, elle indique à propos des première, deuxième et troisième branches, que l'article 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde utilise le terme «infraction», qui vise les accusations en matière pénale au sens de son article 6, soit également les faits sanctionnés par une amende administrative, que l'article 15, § 1^{er}, du Pacte utilise les termes «acte délictueux», c'est-à-dire également les infractions sanctionnées d'une amende administrative, que l'applicabilité de l'article 14 de la Constitution et du principe général de la légalité des délits et des peines n'est pas contestée par la partie adverse, qu'en vertu du principe d'interprétation restrictive de la loi pénale, le simple dépassement des normes contenues dans l'arrêté du 27 mai 1999 n'est pas incriminé et ne peut donc être sanctionné, que le principe de prévisibilité impose que les dispositions de la loi soient suffisamment accessibles et formulées avec une précision suffisante pour permettre au citoyen de régler sa conduite, que l'infraction prévue par l'article 33 de l'ordonnance n'est pas clairement définie, que, d'une part, la notion de gêne n'est pas précisée et est éminemment subjective, et que, d'autre part, le dépassement des normes de bruit est imprévisible et dépend des facteurs exposés dans la requête, de sorte qu'il est impossible aux compagnies aériennes et à leurs pilotes d'établir quels vols engageront leur responsabilité pénale, ce qui suffit à violer le principe de prévisibilité;

que dans le dernier mémoire, elle répète, se référant à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qu'«il découle également des articles 12 et 14 de la Constitution, ainsi que de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable ou non»; qu'elle soutient que lorsque les compagnies aériennes survolent la Région de Bruxelles-Capitale, elles sont dans l'impossibilité de déterminer si leur comportement sera – et non «est» – punissable ou non; qu'elle renvoie à ce sujet aux développements d'un moyen nouveau (le neuvième) qui figure dans le même mémoire;

qu'elle ajoute, quant aux troisième, quatrième et cinquième branches, que la partie adverse est soumise au respect de la loi du 29 juillet 1991 et que cette partie a décidé de considérer que les infractions avaient été commises par des appareils appartenant à la requérante en se fondant sur le motif que «l'analyse des mesures de bruit (...) et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et Biac ont permis de mettre en évidence (...) que (des) infractions par rapport aux normes de bruit fixées dans l'arrêté du 27/05/1999 (...) avaient été commises par des appareils identifiés comme exploités par la compagnie aérienne Air Contractors», que cette motivation est inadéquate puisqu'elle méconnaît les principes d'interprétation restrictive et de légalité de la loi pénale et qu'elle n'indique pas pourquoi la partie adverse a considéré que chaque dépassement avait uniquement été causé par un avion de la requérante, que l'argumentation de la partie adverse ne permet pas d'exclure l'existence de toute source alternative lors de la prise de mesure et qu'il n'est pas exclu que les bruits émis par les avions de la requérante fussent en-deçà des seuils, mais aient été cumulés à d'autres sources sonores, qu'à supposer que la partie adverse soit une juridiction, l'acte attaqué viole l'article 149 de la Constitution pour les mêmes motifs, et que les droits de la défense requièrent de toute autorité qu'elle motive sa décision, ce qui n'est pas le cas pour les mêmes motifs;

Considérant, sur les deux premières branches, que l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, dans sa version applicable au moment des faits, porte notamment en son article 20:

«Est puni d'une amende de 10 F à 3000 F celui qui:

[...]

4° 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 l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, dans sa version applicable au moment des faits, porte notamment 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) 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 qu'en ses deux premières branches 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; que, par ailleurs, le législateur n'a pas érigé en infraction une circonstance imprévisible ni une situation définie en termes vagues, mais bien le résultat précisément chiffré d'un comportement, en l'occurrence le dépassement d'un niveau de bruit fixé par le Gouvernement; que, même si des variables extérieures influencent le niveau de bruit perçu au sol, il n'en reste pas moins que la définition du fait sanctionné est précise; qu'en ces branches, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, que dès lors que la requérante n'a pas contesté la matérialité des infractions lui imputées, ni les informations contenues dans les procès-verbaux, qui sont précises et pertinentes pour conclure à leur matérialité et à leur imputabilité à la requérante, la partie adverse a pu, sans porter atteinte à la présomption d'innocence, se référer à ces procès-verbaux pour motiver l'acte attaqué; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'en sa quatrième branche, le moyen manque en droit vu que l'article 149 de la Constitution ne s'applique qu'aux juridictions et pas à la partie adverse qui est une autorité administrative;

Considérant, sur la cinquième branche, que l'article 6, § 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne garantit pas que les amendes prononcées par des autorités administratives fassent l'objet d'une motivation formelle, dès lors qu'un recours de pleine juridiction peut être introduit devant le Conseil d'État; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un septième moyen de la violation des articles 6, § 3, et 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 15, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 14 et 149 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et des principes généraux de droit pénal de la légalité des délits et des peines et des droits de la défense; qu'elle indique que l'acte attaqué est motivé par le fait que «l'amende est d'autant plus élevée que les dépassements des normes enregistrés sont plus importants (...) 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 (...)», que les textes législatifs pertinents ne prévoient pas à quel taux d'amende correspond telle ou telle émergence infractionnelle, que c'est la partie adverse qui a établi une grille déterminant le taux de l'amende en fonction de l'importance de l'émergence infractionnelle, dont elle seule a connaissance;

qu'en une première branche, elle indique que l'article 7, § 1^{er}, de la C.E.D.H. et l'article 15 du Pacte international consacrent le principe de la légalité des délits et des peines, et que la partie adverse s'est fondée sur une grille déterminant le taux de l'amende dont elle est la seule à avoir connaissance;

qu'en une deuxième branche, elle soutient que l'article 14 de la Constitution prévoit que «Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi», qu'un principe général de droit consacre le principe de la légalité des délits et des peines, et que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans la première branche, l'acte attaqué viole également cette disposition et ce principe;

qu'en une troisième branche, elle considère que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs exigent que les actes des autorités administratives fassent l'objet d'une motivation adéquate, et qu'en motivant sa décision sur la base d'une grille qui n'est connue que par elle, la partie adverse a violé ces dispositions;

qu'en une quatrième branche, elle avance que si la partie adverse est une juridiction administrative, sa décision doit être motivée en vertu de l'article 149 de la Constitution, et que, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans la troisième branche, la motivation de l'acte attaqué est irrégulière;

qu'en une cinquième branche, elle indique que les droits de la défense, consacrés par l'article 6, § 3, de la Convention européenne des droits de l'homme et par un principe général de droit unanimement reconnu dans l'ordre juridique belge, requièrent que toute autorité investie d'un pouvoir de décision motive ses décisions de manière claire et adéquate, et que, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans la troisième branche, la motivation de l'acte attaqué est irrégulière;

qu'en réplique, elle estime, quant aux première, deuxième et troisième branches, que la fourchette prévue par l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 ne respecte pas le principe de la légalité des délits et des peines, qu'aucun texte législatif ne prévoit à quel taux d'amende correspond telle ou telle émergence infractionnelle, et que c'est la raison pour laquelle la partie adverse a établi une telle grille, dont elle seule a connaissance; qu'elle ajoute, quant aux troisième, quatrième et cinquième branches, que l'acte attaqué n'indique pas comment l'amende a été calculée, et que c'est dans la motivation de l'acte attaqué que doit être indiquée la manière de calculer l'amende et non dans un autre document postérieur;

Considérant, sur les deux premières branches, que l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 portait, à l'époque de la décision attaquée, 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 la décision attaquée constate que les appareils de la requérante ont commis des infractions consistant en le dépassement du niveau sonore admissible; que la confrontation de l'importance du dépassement de niveau sonore constaté (exprimé selon une échelle logarithmique) avec le taux de l'amende prononcée à raison de chaque dépassement montre que celle-ci n'apparaît pas manifestement déraisonnable; que les explications circonstanciées données dans le mémoire en réponse quant à la formule mathématique utilisée pour calculer le montant de l'amende, formule versée au dossier administratif, corroborent la constatation que la décision attaquée n'est pas arbitraire mais procède de l'exercice raisonnable du pouvoir d'appréciation dont la partie adverse dispose; qu'aucune règle n'impose que ce soit un texte législatif qui attache une amende d'un montant déterminé à une émergence infractionnelle donnée; qu'en établissant la formule mathématique qu'elle a appliquée en l'occurrence, la partie adverse n'a pas enfreint le principe de la légalité des délits et des peines mais a discipliné, en vue d'éviter l'arbitraire, l'exercice du pouvoir d'appréciation que l'ordonnance lui confère et qui l'habilite à infliger une amende dont le montant est compris entre le minimum (25.000 FB ou 625 €) et le maximum (2.500.000 FB ou 62.500 €) qu'elle fixe; qu'en ces branches, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, que la motivation de la décision attaquée comporte le passage suivant:

«L'amende est d'autant plus élevée que les dépassements des normes enregistrés sont plus importants [...] 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»;

Considérant que la décision attaquée indique là quels sont les paramètres sur lesquels son auteur s'est fondé pour fixer le montant de l'amende à 74.000 FB; que cette motivation est adéquate et pertinente; qu'il n'était pas requis que la partie adverse mentionne dans la décision attaquée le détail du calcul tel qu'il est donné dans le mémoire en réponse;

Considérant qu'en sa quatrième branche, le moyen manque en droit vu que l'article 149 de la Constitution ne s'applique qu'aux juridictions et non à la partie adverse qui est une autorité administrative;

Considérant, sur la cinquième branche, qu'il résulte de l'examen des branches précédentes que la motivation de la décision attaquée est claire et adéquate; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend, dans le mémoire en réplique, un huitième moyen de la violation des articles 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et 10 et 11 de la Constitution,

en ce que l'acte attaqué fait application de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui instaure une discrimination entre les personnes poursuivies au pénal et celles poursuivies par la voie administrative et que, pour les mêmes faits, les amendes pénales s'échelonnent entre 20.000 et 600.000 BEF et les amendes administratives entre 25.000 et 2.500.000 BEF; qu'elle considère que la plus grande sévérité des amendes administratives n'est ni justifiable ni compréhensible au vu des travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 mars 1999; que la requérante expose qu'il y a lieu de poser une question préjudicielle à cet égard à la Cour constitutionnelle;

Considérant que, dans le dernier mémoire, elle observe que la Cour constitutionnelle, dans l'arrêt 44/2011, a dit pour droit que l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 «viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixé»; qu'elle en conclut que la décision attaquée est dépourvue de fondement légal et constitutionnel, et qu'en faisant ainsi application d'une disposition violant les articles 10 et 11 de la Constitution, elle viole ces mêmes articles; qu'elle relève que c'est la conclusion à laquelle est arrivé l'auditorat dans une autre affaire, et ajoute que, comme l'ordonnance du 25 mars 1999 ne permet pas à l'administration de prendre en compte des circonstances atténuantes, on ne pourrait pas déclarer le moyen non fondé au motif qu'elle n'a pas invoqué le bénéfice de circonstances atténuantes lorsqu'elle a présenté ses moyens de défense, l'ordonnance ne prévoyant pas cette possibilité; qu'elle fait état du raisonnement tenu dans l'arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, par lequel il a été jugé que lorsque seule une amende peut être prononcée, les circonstances atténuantes ne pourraient être utilement invoquées que lorsque la peine minimum prévue par la loi paraît d'une sévérité excessive, et que lorsque l'I.B.G.E. a choisi d'infliger une amende lourde (90 fois le minimum légal), il «n'y avait pas matière à s'interroger sur une éventuelle atténuation de la sanction par le jeu des

circonstances atténuantes, quand bien même elles auraient été prévues par la législation»; qu'elle indique que si le Conseil d'État a saisi la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle ayant donné lieu à la déclaration d'inconstitutionnalité exposée plus haut, c'est bien qu'il considérerait qu'un tel constat d'inconstitutionnalité déclarée de l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui fonde la décision attaquée, aurait une incidence sur la légalité de cette décision; qu'elle estime surprenant qu'un arrêt juge qu'il n'y ait pas matière à s'interroger sur l'application de circonstances atténuantes quand une peine lourde est prononcée, mais interroge quand même la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de l'ordonnance qui n'en prévoit pas;

Considérant que l'argumentation relative aux circonstances atténuantes, que le dernier mémoire présente comme un développement du moyen nouveau (le huitième) soulevé dans le mémoire en réplique, est foncièrement différente de celle qui concerne la disparité des sanctions administratives et pénales; qu'elle constitue un moyen nouveau, qui, au demeurant, correspond à la première branche d'un autre moyen nouveau (le neuvième), et sera examiné en même temps que celui-ci;

Considérant, sur le moyen tel qu'il est présenté dans le mémoire en réplique, que la Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, que la différence de traitement dénoncée par le moyen ne violait pas la Constitution; que même à le supposer recevable, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend, dans le dernier mémoire, un neuvième moyen du défaut de base légale et constitutionnelle (violation de la Constitution, notamment son article 108), de l'exception d'illégalité (violation de l'article 159 de la Constitution) et de l'excès de pouvoir;

en ce que, première branche, la décision attaquée a été adoptée en application de l'ordonnance du 25 mars 1999, et notamment de son article 33, 7°, b), que cette disposition est inconstitutionnelle, que, par l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixé;

alors que, conformément aux articles 108 et 159 de la Constitution, la décision attaquée aurait dû être adoptée en application d'une base légale et constitutionnelle;

que, dans sa note d'audience, elle ajoute que par son arrêt n° 134/2012 du 30 octobre 2012, la Cour constitutionnelle a annulé l'article 33, 7°, b), précité, en ce qu'il ne permettait pas, jusqu'au 7 décembre 2011, de tenir compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger des amendes d'un montant moindre que le minimum

de l'amende qui est fixé, et qu'elle a maintenu les effets de la disposition annulée «à l'égard des amendes définitivement prononcées jusqu'au 3 juin 2011», et ajoute que, compte tenu de l'arrêt n° 5/2014 prononcé le 16 janvier 2014 par la Cour constitutionnelle, la décision attaquée n'est pas concernée par le maintien des effets de la disposition annulée;

qu'elle critique la conception selon laquelle l'inconstitutionnalité établie serait sans incidence sur la légalité de l'amende lorsque le bénéfice de circonstances atténuantes n'a pas été invoqué et que le montant de l'amende est supérieur au minimum légal de 625 euros; qu'elle estime que l'admission de circonstances atténuantes peut avoir un effet sur la réduction de la peine même sans que cette réduction implique forcément une peine fixée en-deçà du minimum légal; que, selon elle, le minimum de 625 euros n'est jamais appliqué puisqu'il correspond à un seul dépassement d'un seul dB, et qu'une telle infraction ne donne pas lieu à procès-verbal;

qu'en ce qui concerne la recevabilité du moyen, elle indique que, comme le Conseil d'État juge qu'il dispose de la pleine juridiction, la question de savoir si ce moyen est nouveau est sans pertinence; qu'elle observe que ce moyen est d'ordre public, et que les personnes poursuivies au pénal pour les mêmes faits pouvant invoquer tous moyens de droit jusqu'à la clôture des débats et ayant droit au dernier mot, si le Conseil d'État refusait de connaître de ce moyen, il faudrait constater une autre violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'ordonnance du 25 mars 1999, ou à tout le moins saisir la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle suivante:

«Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38, 39*bis* et 40*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999 violent-ils les articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la C.E.D.H. et le principe des droits de la défense en ce qu'ils organisent une procédure d'amende administrative qui prive une personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale du droit de faire valoir tous moyens de droit jusqu'à la clôture des débats et ayant droit au dernier mot ?»;

Considérant que si les amendes administratives présentent un caractère pénal au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elles ne sont pas pénales au sens du droit interne, et notamment du Code pénal et du Code d'instruction criminelle; que la procédure au terme de laquelle elles sont infligées n'est pas une procédure pénale, pas plus que ne l'est la procédure par laquelle ces amendes sont contestées devant le Conseil d'État; que la «pleine juridiction» que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle attribue au Conseil d'État en la matière doit s'entendre comme il a été dit lors de l'examen de la première branche du deuxième moyen, et n'emporte aucune conséquence quant à la recevabilité d'un moyen soulevé tardivement; qu'en l'occurrence, le moyen est recevable non en raison de la compétence que le Conseil d'État exerce, mais parce qu'il touche à une matière qui est d'ordre public;

Considérant que par l'arrêt n° 44/2011, la Cour constitutionnelle a dit pour droit:

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

que par l'arrêt n° 134/2012 du 30 octobre 2012, elle a annulé cette disposition en ce qu'elle ne permettait pas, jusqu'au 7 décembre 2011, de prendre en compte les circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui est fixé, et a maintenu les effets de la disposition annulée à l'égard des amendes définitivement prononcées jusqu'au 3 juin 2011; que, par l'arrêt n° 5/2014 du 16 janvier 2014, elle a interprété les termes «amendes définitivement prononcées jusqu'au 3 juin 2011» en indiquant qu'ils ne visent pas les amendes prononcées jusqu'au 3 juin 2011 qui font l'objet d'un recours en annulation sur lequel le Conseil d'État doit encore se prononcer après le 3 juin 2011; que l'annulation prononcée par l'arrêt n° 134/2012 de la Cour constitutionnelle produit donc ses effets en la présente cause; qu'il appartient au Conseil d'État de se prononcer sur l'incidence qu'elle doit avoir sur le cas d'espèce;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'État, statuant sur le présent recours, de se justifier quant aux intentions qui auraient été les siennes en posant une question préjudicielle dans une autre affaire;

Considérant que l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, dans son texte applicable à la cause, rend passible d'une amende administrative de 25.000 à 2.500.000 FB 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; que l'article 41 de la même ordonnance prévoit qu'«en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 5.000.000 de francs»; que l'acte attaqué inflige une amende de 74.000 FB, c'est-à-dire un montant supérieur au minimum de l'amende prévu par l'ordonnance;

Considérant que les circonstances atténuantes sont notamment celles qui, tirées du contexte de l'infraction, de ses conséquences, de la personnalité ou de l'attitude du délinquant, permettent au juge de prononcer une peine inférieure à celle qui devrait être prononcée en leur absence; que lorsque seule une amende peut être

prononcée, elles ne peuvent être utilement invoquées que lorsque la peine minimum prévue par la loi paraît d'une sévérité excessive;

Considérant qu'en l'espèce, l'autorité qui a infligé la sanction attaquée a choisi, dans la fourchette très large que lui donne l'ordonnance, d'infliger une amende supérieure au minimum prévu; qu'en optant pour une telle sanction, elle n'avait pas matière à s'interroger sur une éventuelle atténuation de la sanction par le jeu de circonstances atténuantes, quand bien même elles auraient été prévues par la législation; que ce ne serait que dans l'hypothèse où la sanction prononcée aurait correspondu au minimum légal qu'il y aurait lieu de se demander si ce minimum n'aurait pas été abaissé au cas où la législation aurait prévu qu'il pouvait l'être par le jeu de circonstances atténuantes; qu'il s'ensuit que l'inconstitutionnalité relevée par la Cour constitutionnelle dans l'ordonnance du 25 mars 1999 est dépourvue d'incidence sur la légalité ou la constitutionnalité de la décision attaquée; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend, dans le dernier mémoire, un onzième moyen, qu'elle intitule «défense au fond»; qu'elle cite l'extrait suivant de l'arrêt n° 201.373 du 26 février 2010:

«... 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 deux premières branches, 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 Collège d'Environnement, et que la décision de ce Collège 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);»

Considérant qu'elle poursuit en écrivant ce qui suit:

«Alors que l'article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H. garantit en effet à la requérante le droit à un recours judiciaire de pleine juridiction; qu'il garantit aussi à la requérante le droit d'être définitivement jugée dans un délai raisonnable;

Que l'article 6, § 3 de la C.E.D.H. garantit les droits de la défense de la requérante, en ce compris le droit à faire valoir tous moyens de droit jusqu'à la clôture des débats et le droit au dernier mot, par ailleurs consacré par l'article 210 du Code d'instruction criminelle;

D'où il suit qu'en l'espèce, il appartient à votre Conseil d'effectivement exercer la pleine juridiction dont il considère disposer, c'est-à-dire de décider du bien-fondé des accusations dirigées contre la requérante, ce qui implique notamment:

1) de prendre acte du fait que la requérante invoque des causes de non-imputabilité (développement *infra*), de sorte qu'il y a lieu d'annuler la décision attaquée et d'acquitter la requérante;

2) de prendre acte du dépassement du délai raisonnable endéans lequel la requérante a le droit d'être jugée en vertu de l'article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H., de sorte qu'il y a lieu d'annuler la décision attaquée, et de renvoyer à l'I.B.G.E. pour qu'il constate qu'il n'y a plus lieu d'infliger une amende administrative à la requérante ou, à tout le moins, qu'en vertu de l'article 21^{ter} du Code d'instruction criminelle il y a lieu de prononcer une simple déclaration de culpabilité;

3) de statuer sur l'ensemble des autres moyens de défense que la requérante soulèvera d'ici la clôture des débats»;

Considérant que dans sa note d'audience, elle consacre au onzième moyen des développements dépourvus de rapport avec celui-ci;

Considérant qu'ainsi que le Conseil d'État l'avait relevé dans l'arrêt dont la requérante cite un passage, l'expression «pleine juridiction» fait référence à l'étendue du contrôle que le Conseil d'État exerce au contentieux de l'annulation, non à la nature du pouvoir qu'il exerce à l'égard des sanctions administratives; que ce pouvoir est un pouvoir d'annulation et non de réformation; qu'il s'ensuit que les demandes formulées dans ce moyen ne relèvent pas de sa compétence; que le moyen est irrecevable;

Considérant que la requérante invoque à l'audience un moyen nouveau, le douzième, pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'elle soutient que l'acte

attaqué n'a été pris ni par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E., ni par son adjoint; qu'elle rappelle le texte des articles 35 et 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999; qu'elle estime que cette décision de l'I.B.G.E. n'a pas été prise par la personne compétente, de sorte qu'elle est inexistante; qu'à titre subsidiaire, elle invoque la violation des articles 35 et 38 précités; qu'elle fait valoir que ce moyen nouveau touche à la compétence et qu'il est d'ordre public; qu'elle conteste l'authenticité de la signature qui figure sous l'acte attaqué, en tirant de courriers échangés en 2013 dans le cadre d'autres procédures devant le Conseil d'État un spécimen de la signature de Jean-Pierre Hannequart, qui présente des caractéristiques graphiques différentes de celle qui figure au bas de l'acte attaqué; qu'elle fait état d'une expertise graphologique concluant qu'il y a lieu de croire que la signature de l'acte attaqué «n'est pas attribuable à son titulaire présumé, M. Jean-Pierre Hannequart»; qu'elle considère qu'il serait prématuré d'invoquer l'existence d'un faux en écritures par fonctionnaire, ce qui rendrait nécessaire l'inscription en faux et retarderait la présente procédure; qu'elle indique «se réserver le droit de soulever ce moyen d'ordre public» à un stade ultérieur de la procédure; qu'à titre subsidiaire, elle sollicite diverses mesures d'instruction complémentaires;

Considérant que l'acte attaqué est signé au nom de Jean-Pierre Hannequart, fonctionnaire compétent pour adopter un tel acte; que la requérante s'abstient de s'inscrire en faux; qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer lui-même sur une allégation de faux; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que la requérante prend, dans sa note d'audience, un treizième moyen de la violation de l'article 56 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, en ce que le dépassement des normes de bruit dont elle a été déclarée coupable ne dépend pas de son comportement, mais de variables indépendantes de sa volonté; qu'elle expose que l'I.B.G.E. reste en défaut d'expliquer comment une compagnie aérienne devrait s'y prendre pour éviter tout dépassement, que cela relève en réalité de l'imprévisible, que pourtant, «la décision attaquée confirme [*sic*] la décision de l'I.B.G.E. de déclarer la requérante coupable des infractions en cause et de la punir», alors que l'article 56 T.F.U.E. garantit la libre prestation des services aériens à l'Intérieur de l'Union européenne, d'où il suit qu'en sanctionnant des comportements licites en raison de leurs conséquences qu'il est impossible d'éviter, l'acte attaqué viole la disposition visée au moyen; qu'elle cite un extrait des conclusions de la Commission européenne dans l'affaire C-120/10, qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 8 septembre 2011;

Considérant que le moyen n'explique pas en quoi l'article 56 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne aurait été violé; qu'il est abscons et, de ce fait, irrecevable;

Considérant que la requérante prend, dans sa note d'audience, un quatorzième moyen de la violation du droit au respect de ses biens, tel que garanti par l'article 1^{er} du Protocole n° 1; qu'elle le développe comme suit:

«En ce que, en vertu de la législation bruxelloise, l'auteur présumé d'une infraction pénale telle celles dont la requérante a été déclarée coupable fait l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative:

- Si le Procureur du Roi décide de poursuivre l'auteur présumé de l'infraction, celui-ci sera poursuivi devant les juridictions judiciaires pénales et sera passible d'une amende pénale de 0,25 € à 75 € (3,25 à 425 € compte tenu des décimes additionnels) (article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997).

- Si le Procureur du Roi juge que les faits ne sont pas suffisamment graves pour justifier des poursuites pénales ou reste sans réaction pendant six mois, l'ordonnance du 25 mars 1999 permet l'application d'une amende administrative en habilitant le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE d'infliger une amende administrative de 625 € à 62.500 € (article 33, 7°, b, et 37 de l'ordonnance du 25 mars 1999);

Qu'en l'espèce la requérante a fait l'objet d'une amende administrative de 12.593 € [*sic*] pour 13 [*sic*] prétendues infractions, sans détail du calcul du montant;

Alors que l'article 1, Protocole n°1 à la CEDH est ainsi libellé:

“Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.”

Que, selon le deuxième alinéa de cette disposition, les États parties conservent le droit d'appliquer les lois qu'ils jugent nécessaires pour lever les impôts et imposer les pénalités: que toutefois, depuis son arrêt *Phillips c. le Royaume-Uni* du 5 juillet 2001, la Cour européenne juge que les amendes sont soumises au principe de proportionnalité:

“(…) cette disposition doit être interprétée à la lumière du principe général énoncé dans la première phrase du premier alinéa, et il doit donc exister un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but recherché.

Par conséquent, l'obligation financière née du paiement d'une amende peut léser la garantie consacrée par cette disposition, si elle impose à la personne une charge excessive (…)”.

Qu'ainsi par exemple, dans un arrêt *Mamidakis c. Grèce* du 11 janvier 2007, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que:

“43. L'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes: la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété; la deuxième,

figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux États le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première.

44. En l'occurrence, la Cour observe que l'amende litigieuse est une ingérence dans le droit garanti par le premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, car elle prive le requérant d'un élément de propriété, à savoir de la somme qu'il doit payer; cette ingérence se justifie conformément au second alinéa de cet article, qui prévoit expressément une exception pour ce qui est du paiement d'impôts, d'autres contributions ou d'amendes. Toutefois, cette disposition doit être interprétée à la lumière du principe général énoncé dans la première phrase du premier alinéa, et il doit donc exister un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but recherché (*Phillips c. Royaume-Uni*, n° 41087/98, § 51, CEDH 2001-VII).

45. Par conséquent, l'obligation financière née du paiement d'une amende peut léser la garantie consacrée par cette disposition, si elle impose à la personne en cause une charge excessive ou porte fondamentalement atteinte à sa situation financière (voir *Orion-Břeclav S.R.O. c. République tchèque* (déc.), n° 43783/98, 13 janvier 2004).

46. Dans le cas d'espèce, la Cour n'aperçoit aucune raison de douter que l'ingérence litigieuse était conforme à la législation nationale et que celle-ci reflétait les exigences d'intérêt général, à savoir la répression de la contrebande.

47. Quant à l'exigence de proportionnalité entre l'ingérence dans le droit du requérant et le but d'intérêt général poursuivi, la Cour ne peut que constater l'importance de l'amende infligée. En effet, elle rappelle que le requérant se vit imposer, à titre personnel, une amende d'un montant total de 3.008.216 euros et fut par ailleurs déclaré conjointement responsable pour le paiement des amendes imposées à d'autres personnes pour violations douanières, d'un montant total de 4.946.145 euros. À n'en pas douter, il s'agit de sommes extrêmement élevées, allant jusqu'au décuple des taxes frappant l'objet de l'infraction; cette situation amena par ailleurs les juges dissidents du Conseil d'État à considérer que l'amende litigieuse constituait une charge exorbitante même pour de très grandes entreprises et qu'il en résultait ainsi une confiscation *de facto* de la propriété du requérant, en violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir ci-dessus, paragraphe 15 *in fine*).

48. Dans ces circonstances, même en tenant compte de la marge d'appréciation dont disposent les États contractants en cette matière (voir, *Baláž c. Slovaquie* (déc.), n° 60243/00, 16 septembre 2003; *Valico S.r.l. c. Italie* (déc.), n° 70074/01, 21 mars 2006), la Cour estime que l'imposition de l'amende en question a porté une telle atteinte à la situation financière du requérant qu'il s'agissait d'une mesure disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuivait.

Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1”.

Que l'amende infligée à la requérante en l'espèce constitue une ingérence dans le droit garanti par le premier alinéa de l'article 1^{er} du Protocole n° 1, car elle prive la requérante d'un élément de propriété, à savoir de la somme qu'elle doit payer;

Que cette ingérence se justifie conformément au second alinéa de cet article, qui prévoit expressément une exception pour ce qui est du paiement d'impôts, d'autres contributions ou d'amendes;

Que, toutefois, cette disposition doit être interprétée à la lumière du principe général énoncé dans la première phrase du premier alinéa, et il doit donc exister un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but recherché; qu'il n'en existe cependant pas;

Qu'il suffit, pour s'en convaincre, de constater que si les faits dont la requérante a été déclarée coupable avaient donné lieu à des poursuites pénales (réservées aux cas les plus graves), la requérante n'aurait pas été passible d'une amende aussi sévère puisque, pour les mêmes faits, l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 prévoit une amende pénale de 1,38 à 412,50 € (compte tenu des décimes additionnels).

Que c'est d'autant moins justifiable et compréhensible que les travaux préparatoires de l'ordonnance expliquaient que: "En sanctionnant les infractions les plus légères [l'amende administrative] permet de réserver les sanctions pénales aux infractions les plus graves. Par là même, elles garantissent une sanction aux infractions plus mineures qui ne sont habituellement pas poursuivies";

Qu'il n'existe donc pas de rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés (une amende administrative de 625 à 62.500 €) et le but recherché par le législateur ordonnancier.

D'où il suit que le moyen pris de la violation de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la CEDH est fondé.»;

Considérant que ce moyen aurait pu être invoqué dès la requête; que soulevé pour la première fois dans une note d'audience, et n'étant pas d'ordre public, il est irrecevable,

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
vingt et un avril deux mille quinze par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY