

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 231.364 du 28 mai 2015

124.270/XV-1954

En cause : **la société de droit israélien El Al Israel Airlines,**

ayant élu domicile chez
Me M. GODFROID, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

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

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

Partie requérante en intervention :

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 juillet 2002 par la société de droit israélien El Al Israel Airlines qui demande l'annulation de «la décision du Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2002 confirmant la décision de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement et de son fonctionnaire dirigeant adjoint du 9 janvier 2002 infligeant à El Al une amende administrative de 843 euros pour une infraction 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 la requête introduit le 11 octobre 2002 par l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement qui demande à être reçu en qualité de partie intervenante dans la procédure;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 2002 qui accueille provisoirement cette requête en intervention;

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

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

Vu l'ordonnance du 10 mars 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 mars 2014 à 15 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. GODFROID, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me É. WAGNON *loco* Me Fr. TULKENS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me J. SAMBON, avocat, comparaisant pour la partie requérante en intervention;

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

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

Contexte législatif et réglementaire

Considérant que l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain charge en son article 9 le Gouvernement régional de prendre toutes mesures destinées à limiter les nuisances sonores notamment par la définition de normes d'immission maximale; que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien a été adopté sur la base de cette habilitation et détermine les niveaux de bruit maximum que le passage des avions peut provoquer, mesurés à une hauteur au-dessus du sol comprise entre 1,5 m et 25 m; que l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, dans le texte applicable à l'époque des faits, porte en son

article 33, 7°, b), qu'«est passible d'une amende administrative de 625 à 62.500 EUR toute personne qui... étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, créée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

Considérant que les articles 35 à 39bis de cette dernière ordonnance sont rédigés comme suit:

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

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

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

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

Article 37. Le procureur du Roi notifie au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas, dans les six mois de la date d'envoi du procès-verbal sa décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 32 ou 33.

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

La décision du procureur du Roi de ne pas poursuivre le contrevenant ou l'absence de décision dans le délai imparti en vertu de l'alinéa 1^{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 par versement au compte du Fonds pour la protection de l'environnement, visé à l'article 2, 9°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, mentionné dans le formulaire qui y est joint.

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

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

2° au procureur du Roi.

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

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

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

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

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

Quant aux faits

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

Le 24 avril 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, le 24 mars 2001, d'un bruit excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 dans une station de mesure permanente située sur le territoire régional. Le même jour, ces deux inspecteurs dressent un procès-verbal d'infraction à charge de la requérante pour dépassement des normes fixées par le Gouvernement en y indiquant que «sur base des mesures exécutées pendant la période du 01 au 31 mars 2001 et des données fournies par Belgocontrol et Biac, nous constatons qu'une infraction à l'arrêté précité a été commise par la compagnie El Al Israel Airlines...». Le 3 mai, l'I.B.G.E. adresse à la requérante une copie du procès-verbal d'infraction du 24 avril et l'informe qu'il a également été communiqué au procureur du Roi.

Le 23 novembre, l'I.B.G.E. informe la requérante qu'en l'absence de poursuite par le procureur du Roi à l'égard des faits constatés dans le procès-verbal du 24 avril, 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 20 décembre, la requérante adresse un mémoire à l'I.B.G.E.

Le 9 janvier 2002, le fonctionnaire dirigeant adjoint de l'I.B.G.E. inflige une amende de 843 € à la requérante.

Le 27 février, la requérante introduit un recours devant le Collège d'environnement contre la décision du fonctionnaire dirigeant adjoint de l'I.B.G.E. Dans celui-ci, elle invoque l'illégalité de l'arrêté du 27 mai 1999 pour les motifs ayant justifié l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, la violation des principes d'indépendance et d'impartialité et des articles 6, alinéa 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

et 14, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la violation des formalités prescrites par les articles 11 et 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999, la violation des articles 12 et 144 de la Constitution et 6, alinéa 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'existence d'une cause de justification et/ou de circonstances atténuantes, l'absence de réponse de l'I.B.G.E. aux moyens de défense développés dans le mémoire déposé devant l'I.B.G.E., et conclut en demandant de l'acquitter, de surseoir à statuer ou de fixer le montant total de l'amende à maximum 49,58 €. Le 2 mai, le conseil de l'I.B.G.E. dépose un mémoire dans lequel il conteste la recevabilité et le fondement du recours introduit par la requérante.

Le 27 mai 2002, le Collège d'environnement décide de confirmer la décision du fonctionnaire dirigeant (adjoint) de l'I.B.G.E. Cette décision est motivée comme suit :

« I. Antécédents

Une amende administrative de 843 euros a été infligée à El Al Israël Airlines pour une infraction à l'article 33, 7°, b) de l'ordonnance du 25 mars 1999 sur la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, ci-après dénommée l'Ordonnance 1999, à savoir "étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore", avoir créé "directement ou indirectement, ou laisser perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement", c'est-à-dire les "valeurs limites" de l'arrêté du Gouvernement du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien que ne peuvent dépasser les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région;

L'I.B.G.E. a dressé le 3 mai 2001 un procès-verbal portant la référence "010503/avions/vce/ktr/El Al Israël Airlines – mars 01"; qu'il en résulte que El Al Israël Airlines a commis une infraction aux valeurs limites précitées entre le 1^{er} et le 31 mars 2001, à savoir :

P.V. n° 010305/mars 01

- un dépassement de 8,6 dB(A) le 24 mars 2001 avec l'avion immatriculé 4X-AXF (nuit – 6h04 zone 2 station Bxl. 1);

Ce procès-verbal et le rapport de mesures ont été portés à la connaissance de El Al Israël Airlines par lettre du 3 mai 2001 en lui indiquant que ces documents étaient envoyés au Procureur du Roi à Bruxelles;

Le parquet n'a pris aucune décision dans les six mois fixés par l'Ordonnance 1999. Le 23 novembre 2001, l'IBGE a écrit El Al Israël Airlines qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'Ordonnance 1999.

II. Quant à la recevabilité

Considérant que le fonctionnaire dirigeant adjoint de l'I.B.G.E. n'apporte aucun élément de nature à donner un quelconque crédit aux doutes qu'il exprime en ce qui concerne la personnalité juridique de El Al Israël Airlines;

Que cette interrogation de sa part ne peut que surprendre dès lors qu'il n'a pas eu d'hésitation à ce sujet lorsqu'il s'est agi de lui infliger une amende administrative;

Considérant que l'introduction d'un recours auprès du Collège d'environnement constitue un acte de gestion journalière; qu'aucune disposition légale n'exige que la société qui accomplit un tel acte prouve qu'une décision valable a été prise à cet égard en son sein;

Considérant que si la décision attaquée a été prise par le fonctionnaire dirigeant adjoint de l'I.B.G.E., il n'en demeure pas moins qu'il a agi en qualité d'organe de l'Institut; que c'est en conséquence à juste titre que El Al Israël Airlines a introduit son recours à l'encontre de "la décision de l'I.B.G.E.";

III. Quant au fond

A. Considérant qu'El Al Israël Airlines sollicite à titre principal du Collège d'environnement qu'il sursoie à statuer sur les poursuites jusqu'à ce que le Conseil d'État se soit prononcé sur les recours pendants relatifs à la demande d'annulation de l'arrêté du 27 mai 1999 fixant les normes dont la violation entraîne l'application des amendes contestées; qu'elle affirme qu'une telle décision constituerait une "décision" au sens de l'article 39bis de l'Ordonnance 1999;

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

B. Considérant que El Al Israël Airlines conteste la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999 et la constitutionnalité du système d'amendes administratives organisé par l'Ordonnance 1999 telle que modifiée; que, plus précisément, El Al Israël Airlines conteste la conformité de ce système aux articles 10 et 11 de la Constitution (principes d'égalité et de non discrimination) et aux articles 12 et 144 de la Constitution;

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

Considérant que El Al Israël Airlines soutient également, en ce qui concerne la prise de décision au sein de l'I.B.G.E., qu'il y a violation des principes généraux de droit relatifs à l'indépendance et l'impartialité de l'autorité intervenante, ainsi que de l'article 6, al. 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

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

C. Considérant que, conformément à l'article 33, 7^o, b) de l'Ordonnance 1999, est passible d'une amende administrative de 25.000 à 2.500.000 BEF 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" et que, en matière de bruit généré par les avions survolant le territoire de la Région, le Gouvernement a fixé des valeurs limites d'immission dans l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien;

Considérant que El Al Israël Airlines invoque la nullité des procès-verbaux de constatation en raison de [la] violation de formes substantielles; que cette nullité résulte, selon elle, du fait que les procès-verbaux lui ont été communiqués bien au-delà du délai de 10 jours prévu à l'article 11 de l'Ordonnance 1999 et que les mesures du bruit ont été prises sans respect des formalités prévues à l'article 15 de cette Ordonnance;

Considérant que El Al Israël Airlines calcule le délai de 10 jours pour la communication du procès-verbal à partir du jour des mesures du

bruit; que la date des mesures et celle de la constatation d'une infraction ne coïncident pas nécessairement; qu'il apparaît de la décision attaquée que la mesure effectuée le 24 mars 2001 a fait l'objet d'une analyse; que des données complémentaires ont été demandées à Belgocontrol et Biac; qu'un examen comparatif a eu lieu; que c'est à la suite de l'ensemble de ces démarches que l'infraction a été mise en évidence et constatée par le procès-verbal du 3 mai 2001; que, comme l'admet El Al Israël Airlines, ce procès-verbal lui a été communiqué dans les 10 jours de son établissement;

Considérant que les formalités requises par l'article 15 de l'Ordonnance 1999 et notamment celles d'effectuer des mesures en présence d'un témoin sont des formalités qui, si elles visent à offrir une plus grande garantie quant à la preuve des constatations, ne sont pas prescrites à peine de nullité; que El Al Israël Airlines ne conteste d'ailleurs pas, en tant que telles, les constatations réalisées;

Considérant que les procès-verbaux de constatation valent jusqu'à la preuve du contraire; que force est de constater que El Al Israël Airlines reste en défaut d'apporter celle-ci;

Considérant que les causes de justification invoquées par El Al Israël Airlines sont irrelevantes dès lors que l'arrêté du 27 mai 1999 introduit des normes d'immission et dispose de manière explicite que celles-ci valent "quelles que soient les conditions atmosphériques" (article 2 de l'arrêté); qu'il appartenait à El Al Israël Airlines de s'organiser en conséquence;

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

Considérant que l'infraction, commise de nuit, emporte une émergence infractionnelle de 8,6 dB(A);

Que, nonobstant l'importance du dépassement constaté, il y a lieu de confirmer l'amende minimale infligée en raison du caractère isolé de l'infraction;

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

décide :

Article 1^{er} : La décision prise par Monsieur Hannequart, en sa qualité de fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. est confirmée. [...];

Il s'agit de l'acte attaqué;

Procédure

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

Considérant que l'IBGE demande à intervenir dans la procédure; qu'il indique avoir intérêt à intervenir parce que plusieurs moyens ont trait à la procédure qui a mené à l'adoption de la décision de son fonctionnaire dirigeant; qu'il ajoute qu'une ordonnance a accueilli sa requête en intervention;

Considérant que l'acte attaqué se prononce sur un recours introduit contre une décision prise par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E., à laquelle il

s'est substitué; qu'une personne de droit public chargée de prendre des décisions administratives contre lesquelles un recours est ouvert auprès d'un collège administratif ne peut – pas plus qu'un agent public dont la décision est réformée par son supérieur hiérarchique – agir devant le Conseil d'État en vue de contester la décision prise par ce collège qui, sur recours, réforme la sienne et s'y substitue; que l'ordonnance qui accueille une intervention ne le fait jamais qu'à titre provisoire, permettant au requérant en intervention de débattre notamment de son intérêt à intervenir; que la requête en intervention est irrecevable;

Recevabilité du recours

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

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

Considérant qu'il résulte d'une des pièces jointes à la requête que la requérante a désigné Arnon Asherov en qualité de mandataire général en Belgique, avec, notamment, pouvoir d'agir en justice; que la décision d'agir a été prise par Arnon Asherov; que le recours est recevable;

Fond

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 12 et 144 de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'article 14, §§ 1^{er} et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; qu'en substance, elle considère que l'amende administrative qui lui a été infligée est une peine, qui ne peut être infligée que par une juridiction de l'ordre judiciaire, ce que ne sont ni l'I.B.G.E. ni le Collège d'environnement;

qu'en réplique, elle ajoute qu'il n'est pas contesté que l'amende qui lui a été infligée constitue une peine au sens de la Convention et indique que la doctrine considère qu'en vertu de la Constitution, seules des juridictions peuvent infliger des sanctions pénales, que l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales impose un recours devant une juridiction qui peut substituer sa décision à la décision attaquée ou renvoyer la cause pour qu'une nouvelle décision intervienne; qu'elle relève que le Conseil d'État ne peut toutefois pas apprécier le montant de l'amende ni vérifier si les faits incriminés ont ou non été commis, ni renvoyer la cause à un organe indépendant et impartial compétent pour prendre une nouvelle décision; et qu'elle a également invoqué la violation de l'article

14, §§ 1^{er} et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui consacre le droit à un recours de pleine juridiction;

que, dans son dernier mémoire, elle expose que bien que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 n'ait pas été jugé illégal, le fait d'infliger des amendes administratives aux transporteurs aériens contrevient à une série de règles internationales et nationales; qu'elle indique que la nature pénale des amendes litigieuses ainsi que l'obligation consécutive de se conformer aux prescrits de l'article 6.1 de la Convention sont acquises et qu'il en résulte que la compétence des organes administratifs tels que l'I.B.G.E. et le Collège d'environnement, pour infliger aux compagnies aériennes des amendes de nature pénale, requiert au moins l'existence d'un recours de pleine juridiction; qu'elle soutient que la notion de «pleine juridiction» implique que le «tribunal» devant lequel le recours est intenté puisse «réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision rendue par l'organe inférieur», que «rien de ce qui relève de l'appréciation de l'administration ne doit pouvoir échapper au contrôle du juge»; qu'elle indique que dans l'arrêt *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, la Cour européenne a jugé trop restreint le contrôle de légalité exercé par les juridictions belges dans le cadre de la contestation de l'importance d'une amende à caractère administratif, parce que les juridictions n'avaient procédé qu'à la vérification de la réalité des infractions et de la légalité des amendes infligées sans apprécier l'opportunité ni la proportionnalité des amendes litigieuses, de sorte qu'elles n'avaient pas exercé un contrôle de pleine juridiction au sens de l'article 6; qu'elle fait valoir que si un arrêt a conclu à l'existence d'un recours de pleine juridiction au motif notamment qu'un recours devant le Collège d'environnement puis devant le Conseil d'État est ouvert à la personne poursuivie, elle conteste néanmoins cette jurisprudence; qu'elle écrit, doctrine à l'appui, que le pouvoir de contrôle du Conseil d'État sur le montant de l'amende est particulièrement réduit pour ne pas dire inexistant et que le Conseil d'État n'a pas le pouvoir de moduler le montant de l'amende infligée en tenant, par exemple, compte de circonstances atténuantes ou d'autres éléments pouvant venir influencer sur la détermination du montant de l'amende, que le Conseil d'État ne peut sanctionner que les mesures qui lui paraissent manifestement disproportionnées, alors que l'I.B.G.E. a un pouvoir fort étendu pour fixer le montant de l'amende à infliger par infraction constatée; qu'elle soutient que cette restriction au pouvoir d'appréciation du Conseil d'État est incompatible avec les exigences de l'article 6 de la C.E.D.H. et fait obstacle à ce qu'il puisse être considéré comme un «tribunal» devant lequel est ouvert un recours «de pleine juridiction» au sens de cette disposition; qu'après avoir cité un passage de l'arrêt n° 201.373, elle expose que la vérification d'un rapport de proportionnalité ne s'assimile pas à un pouvoir de fixation du montant de l'amende similaire à celui conféré à l'I.B.G.E. et au Collège d'environnement, qui peuvent prendre en considération tous les faits de la cause et toutes les circonstances atténuantes et autres invoquées pour apprécier le montant de l'amende; qu'elle conteste l'affirmation contenue dans cet arrêt que le contrôle du Conseil d'État soit un plein et complet pouvoir de contrôle et renvoie à deux arrêts de la Cour constitutionnelle; qu'elle invite le Conseil d'État à vérifier s'il était justifié de fixer le montant de l'amende à 843 euros en tenant compte des circonstances atténuantes invoquées, à savoir le peu d'infractions commises par la requérante et l'absence de tout moyen de prévoir ou prévenir la survenance d'infractions; qu'elle ajoute que, outre l'absence de caractère suspensif du recours en annulation devant le Conseil d'État alors que dans d'autres matières proches le recours introduit contre une amende administrative est suspensif,

pour qu'il y ait un véritable recours de pleine juridiction, il faut que la cause soit entendue dans un délai raisonnable par un tribunal impartial et indépendant, et qu'en l'espèce, le délai raisonnable n'est pas respecté; qu'elle conclut qu'aucune sanction à caractère pénal ne peut lui être infligée parce qu'elle ne bénéficie pas d'un recours de pleine juridiction au sens des dispositions de droit international visées au moyen;

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

Considérant que les sanctions administratives prévues par l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 ont un caractère répressif; que le moyen soutient qu'elles contreviennent aux articles 12 et 144 de la Constitution et à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à l'article 14, §§ 1^{er} et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

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

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

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

En cas de non-conformité, elles refusent l'application de l'ordonnance.»;

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

Considérant que l'article 144 concerne «les contestations qui ont pour objet des droits civils»; que ces droits sont ceux qui sont consacrés et organisés par le Code civil et les lois qui le complètent, et qu'il ne pourrait raisonnablement être soutenu que l'ordonnance du 25 mars 1999 compléterait le Code civil; que

lorsqu'une autorité inflige une sanction à une compagnie aérienne qui a enfreint les dispositions relatives à la lutte contre le bruit, cette autorité agit dans l'exercice d'une fonction qui se trouve dans un rapport tel avec les prérogatives de puissance publique qu'elle se situe en dehors de la sphère des litiges de nature civile au sens de l'article 144 de la Constitution; qu'il s'ensuit qu'infliger une amende administrative ne porte pas sur un droit civil;

Considérant que la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, en son article 6, § 1^{er}, II, 1^o, place dans les compétences des Régions «la protection de l'environnement... ainsi que la lutte contre le bruit»; que son article 11 porte que «dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements; les dispositions du livre I^{er} du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières»; que cette disposition s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989; qu'il s'ensuit qu'en matière de lutte contre le bruit, la Région de Bruxelles-Capitale a pu ériger en infraction les manquements aux dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999, et déroger au livre I^{er} du Code pénal en créant une nouvelle catégorie d'infraction, soumise à un régime juridique propre; qu'il ressort des arrêts de la Cour de cassation du 15 octobre 2009 que lorsqu'une amende administrative est imposée à un particulier par une autorité administrative en application d'une règle établie notamment par l'ordonnance, et que le législateur n'a pas attribué à un juge de l'ordre judiciaire la compétence d'en connaître, c'est le Conseil d'État qui est compétent, en application de sa compétence générale de juger si une mesure de l'autorité est entachée d'excès de pouvoir ou ne l'est pas; que ces arrêts présupposent nécessairement qu'une ordonnance puisse établir des règles dont la violation est sanctionnée par l'imposition d'une amende administrative; que le moyen n'est pas fondé en tant qu'il est pris de la violation de l'article 144 de la Constitution;

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

que la cause de la requérante soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre elle;

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

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

Considérant qu'aucune conclusion en sens opposé ne peut être tirée des arrêts n° 125/2003 et n° 79/2008 de la Cour constitutionnelle cités dans le dernier mémoire, arrêts qui, tous deux, concernent des recours portés devant des juridictions judiciaires et non devant le Conseil d'État;

Considérant que la décision attaquée a été prise le 27 mai 2002, que la décision de l'I.B.G.E. qu'elle confirme a été prise le 9 janvier 2002, et que

l'infraction a été commise le 24 mars 2001; que ni le délai de moins de dix mois qui sépare l'infraction de la sanction prononcée par l'I.B.G.E., ni celui de moins de cinq mois qui sépare cette décision de celle prise, sur recours, par le Collège d'environnement ne peuvent être regardés comme déraisonnables; que la légalité d'un acte administratif s'apprécie en se plaçant au jour où il a été pris; qu'il est dès lors sans pertinence de s'interroger sur le caractère raisonnable du délai dans lequel le Conseil d'État se prononce; que le moyen n'est pas fondé en tant qu'il est pris de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques porte, en son article 14.5:

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

Considérant que cette disposition n'implique pas que la première déclaration de culpabilité ait été prononcée par une juridiction; qu'une disposition similaire figure dans le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales – qui n'a été ratifié par la Belgique que le 13 avril 2012, et n'est entré en vigueur que le 1^{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 ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives, et ce peu importe qu'il y ait eu un ou deux degrés de décision administrative; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des principes généraux d'indépendance et d'impartialité ainsi que de l'article 14, §§ 1^{er} et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; qu'elle relève:

- que l'article 14, § 1^{er}, du Pacte garantit à toute personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale le droit de faire entendre sa cause par un tribunal indépendant et impartial;
- que l'article 14, § 5, du Pacte prévoit le droit à un recours devant une juridiction supérieure;
- qu'il en découle que chaque degré de juridiction doit donc être indépendant et impartial;

- que l’acte attaqué confirme la décision adoptée par le fonctionnaire dirigeant adjoint de l’I.B.G.E., qui est intervenu ou a été associé à l’élaboration de l’arrêté du 27 mai 1999 dont la légalité a été contestée devant le Conseil d’État;
- que le fonctionnaire dirigeant et le fonctionnaire dirigeant adjoint ont mis en mouvement la procédure contre la requérante;
- que l’I.B.G.E., qui a pour mission de rechercher et instruire les infractions, est le bénéficiaire des amendes infligées par son fonctionnaire dirigeant, même si formellement l’amende est destinée à alimenter le Fonds pour la protection de l’environnement, et est intervenu devant le Conseil d’État pour défendre la légalité de l’arrêté de 27 mai 1999;
- que les principes d’impartialité et d’indépendance sont applicables à l’autorité administrative lorsqu’elle inflige une sanction administrative;
- que l’I.B.G.E., étant chargé de constater, poursuivre et sanctionner les infractions cumule les fonctions et viole la règle de l’impartialité;
- que l’I.B.G.E. est juge et partie;
- que le fonctionnaire dirigeant et le fonctionnaire dirigeant adjoint ont signé le courrier notifiant le procès-verbal de constat;
- qu’un article de presse fait état du fait que le ministre a indiqué que les amendes pourraient financer en partie la mise en œuvre du plan bruit;
- qu’il s’agit d’un cas de violation du principe de l’impartialité subjective;
- qu’elle a critiqué la légalité de l’arrêté du 27 mai 1999 que l’I.B.G.E. a défendu devant le Conseil d’État;
- que l’I.B.G.E. ne jouit d’aucune indépendance puisque sa gestion appartient à l’exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale;
- que la circonstance que le Collège d’environnement statuant en degré d’appel satisferait le cas échéant aux exigences d’indépendance et d’impartialité ne pourrait permettre à l’I.B.G.E. d’échapper à ces mêmes exigences, chacun des deux degrés de juridiction devant y satisfaire lui-même;
- et que le recours devant le Conseil d’État est insuffisant dès lors qu’il n’exerce pas un contrôle de pleine juridiction;
- que, dans le mémoire en réplique, elle fait valoir:
 - que le caractère pénal de la sanction entraîne l’application de l’article 14, §§ 1^{er} et 5, du Pacte;
 - que la Cour d’arbitrage a indiqué, dans son arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992, que les principes consacrés par l’article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et, par voie d’analogie, par les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont en toute hypothèse applicables aux amendes administratives ou qualifiées comme telles;
 - que l’article 14, § 5, du Pacte ne laisse au législateur aucune marge d’appréciation sur le point de savoir si un double degré de juridiction est ou non requis, qu’il s’applique à toute personne déclarée coupable d’une infraction et pas uniquement en cas de condamnation pénale, que chaque degré de juridiction doit satisfaire aux exigences du procès équitable prévu par l’article 14, § 1^{er}, du Pacte;
 - que l’absence d’indépendance de l’I.B.G.E. et de son fonctionnaire dirigeant par rapport au gouvernement bruxellois ne souffre pas de discussion;
 - qu’en vertu de l’arrêté royal du 8 mars 1989, il appartenait à l’I.B.G.E. de participer à l’élaboration de l’arrêté du 27 mai 1999;
 - qu’il est peu pertinent d’invoquer le caractère technique de l’intervention dans le cadre de la procédure en annulation de l’arrêté du 27 mai 1999;

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

– et que le fait que la décision du Collège d’environnement se substitue à celle de l’IBGE n’enlève aucunement à cette autorité son rôle de premier degré de juridiction;

Considérant que, pour les motifs exposés à propos du premier moyen, le moyen n’est pas fondé en tant qu’il est pris de la violation de l’article 14, §§ 1^{er} et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, un recours devant une juridiction – le Conseil d’État – répondant aux exigences de ces dispositions étant ouvert;

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

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 10, 11 et 159 de la Constitution, ainsi que de l’article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises et du principe constitutionnel de non-discrimination,

en ce que la décision attaquée confirme la décision de l’I.B.G.E. du 9 janvier 2002 de lui infliger une amende «administrative» de 843 € pour une infraction aux normes de bruit définies dans l’arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien après avoir refusé de se prononcer sur la légalité de cet arrêté aux motifs qu’en sa qualité d’autorité administrative de la Région de Bruxelles-Capitale, «il ne [lui] appartient pas [...] de se prononcer sur la légalité de la législation dont la mise en œuvre participe de ses compétences; que l’article 159 de la Constitution s’adresse uniquement aux cours et tribunaux; qu’*a fortiori*, il n’appartient pas au Collège d’environnement de se prononcer sur la constitutionnalité de ces compétences et de la législation [dont] la mise en œuvre lui a été confiée»;

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

alors que, deuxième branche, l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises prévoit que «les juridictions ne peuvent contrôler les ordonnances qu'en ce qui concerne leur conformité à la présente loi et à la Constitution, à l'exception des articles de la Constitution visés par l'article 107ter, § 2, 2° et 3° de celle-ci et des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions. En cas de non-conformité, elles refusent l'application de l'ordonnance»; que cette disposition permet ainsi aux juridictions judiciaires et administratives d'écarter l'application des ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale qui sont en contradiction avec une disposition constitutionnelle autre que celles dont la Cour d'arbitrage assure le contrôle; que l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises exige *a fortiori* que le contrôle de constitutionnalité des ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale qu'il prévoit soit également assuré par tout organe administratif exerçant un pouvoir de décision qui aurait pu, en vertu de la loi, être exercé par une juridiction;

alors que, troisième branche, les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdisent toute forme de discrimination;

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

qu'en réplique, sur les première et deuxième branche, elle souligne en substance que tant l'I.B.G.E. que le Collège d'environnement devaient vérifier la conformité de l'arrêté du 27 mai 1999 aux normes qui lui sont supérieures, avant de lui infliger une amende;

qu'au sujet de la troisième branche, elle expose dans le dernier mémoire qu'en vertu du principe de non-discrimination, elle n'aurait pas dû être traitée par les autorités administratives chargées d'infliger les amendes administratives de manière plus sévère que si elle avait fait l'objet des poursuites pénales devant un tribunal de l'ordre judiciaire; qu'elle ajoute qu'en cas de poursuites pénales, la possibilité de prononcer une amende pénale inférieure au minimum légal par l'admission de circonstances atténuantes est légalement prévue alors que jusqu'à l'ordonnance du 24 novembre 2011, cette possibilité n'existait pas devant les instances administratives lorsqu'elle a été appelée à comparaître devant elles; qu'elle indique que par arrêt du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a conclu à l'inconstitutionnalité de l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 modifié par l'ordonnance du 28 juin 2001 en ce qu'il ne permet pas, contrairement à la règle qui prévaut en matière pénale, de prendre en compte des circonstances atténuantes en vue d'infliger une amende d'un montant inférieur au minimum qui y est fixé; qu'elle rappelle qu'il n'existe aucun moyen de prévoir ou de prévenir la survenance d'infractions en

l'absence notamment de tout système permettant au pilote de connaître tant en vol qu'au sol le volume de décibels émis par son appareil, et que s'il est possible d'adapter dans une certaine mesure les procédures de décollage et d'atterrissage, il s'agit d'une démarche qui ne ressortit pas à la compétence des compagnies aériennes mais bien à celle du pouvoir fédéral; qu'elle fait valoir que le nombre d'infractions qui lui sont reprochées est très peu important et relève que le Collège d'environnement n'a pas tenu compte dans la détermination du montant de l'amende, des causes de justification et des circonstances atténuantes qu'elle a alléguées; qu'elle estime qu'il y a lieu de réduire le montant de l'amende qui lui a été infligée pour une infraction seulement aux 50 euros proposés dans le mémoire qu'elle a déposé devant le Collège d'environnement; que, rappelant la différence entre le montant des amendes pénales et des amendes administratives prévues par l'ordonnance du 25 mars 1999, et prenant acte de l'arrêt n° 44/2011 de la Cour constitutionnelle, elle soutient que les éléments sur lesquels la Cour fonde sa décision ne sont pas de nature à exclure le caractère discriminatoire de la différence de traitement quant au montant de l'amende, et explique qu'après application des décimes additionnels, l'amende pénale varie de 1,5 à 450 €, ce qui est très largement inférieur à l'amende administrative minimale de 625 € et maximale de 62.500 €; qu'elle ajoute que les mesures telles que la confiscation, la cessation totale ou partielle d'activité ou l'interdiction d'exercer une activité professionnelle sont des mesures exceptionnelles, qui impliquent des manquements graves non comparables aux faits qui lui sont reprochés;

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

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

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

« L'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de l'ordonnance du 28 juin 2001,

viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixé.»;

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

Considérant que l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, dans le texte applicable à l'époque des faits, rend passible d'une amende administrative de 625 à 62.500 € 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 125.000 €»; que l'acte attaqué inflige une amende de 843 €, c'est-à-dire un montant supérieur au minimum de l'amende prévu par l'ordonnance;

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

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

jeu de circonstances atténuantes; qu'il s'ensuit que l'inconstitutionnalité relevée par la Cour constitutionnelle dans l'ordonnance du 25 mars 1999 est dépourvue d'incidence sur la légalité ou la constitutionnalité de la décision attaquée; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation des formalités substantielles prévues aux articles 11 et 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement et du principe général des droits de la défense; qu'elle indique que les poursuites sont fondées sur un procès-verbal établi le 24 avril 2001, relativement à une infraction commise le 24 mars précédent, et que le rapport de mesure également daté du 24 avril 2001 est signé par deux agents de l'I.B.G.E. et contient des indications sur les conditions dans lesquelles les mesures ont été réalisées;

qu'elle soutient, dans une première branche, que l'article 11 de l'ordonnance précise que la partie adverse doit communiquer une copie du procès-verbal de constatation «dans les dix jours de la constatation de l'infraction à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien», que le jour de la constatation n'est pas la date figurant sur le rapport de mesure, mais la date à laquelle la mesure de bruit a été effectuée, que le procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire est de plus de 10 jours postérieur à la constatation de l'infraction en mars 2001, ne lui permettant plus, en raison du temps écoulé, de réunir les éléments d'information nécessaires pour contester la matérialité des faits et faire la preuve contraire qui lui incombe, ce qui constitue aussi une méconnaissance des droits de la défense;

qu'elle relève, dans une seconde branche, que l'article 15 de l'ordonnance prévoit la présence d'un représentant de la personne dont l'activité justifie le contrôle ou d'un témoin, qu'en l'espèce, le rapport de mesure fait état de la présence de deux agents de l'I.B.G.E. mais pas de celle d'un représentant de la requérante ou d'un tiers, qu'elle a été privée de toute possibilité de vérifier l'exactitude et la véracité du rapport de mesure, et que la sanction, basée sur ce rapport, doit être annulée;

qu'elle ajoute:

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

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

– que les procès-verbaux dressés par les agents assermentés de l'I.B.G.E. font foi jusqu'à preuve du contraire;

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

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

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

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

que, dans le mémoire en réplique, la requérante fait valoir:

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

- que l’I.B.G.E. a déjà notifié un procès-verbal d’infraction, avant même d’en connaître l’auteur, à toutes les compagnies aériennes susceptibles d’avoir commis les faits;

- que les enregistrements des données par Biac et Belgocontrol n’ont été communiqués à la requérante que dans le cadre de la procédure devant le Collège d’environnement, et que l’I.B.G.E. n’a jamais produit les pièces attestant des dates auxquelles elle a reçu ces données;

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

- et que la violation de l’article 15 de l’ordonnance justifie l’annulation de l’acte attaqué, dès lors que le mécanisme mis en place par le législateur, afin de protéger les droits de la défense, n’a pas été respecté et que la requérante n’a eu que tardivement connaissance des prétendus enregistrements des mesures de bruit;

que, dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir au sujet de la première branche:

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

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

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

- que le procès-verbal notifié à la requérante ne contient pas les éléments de preuve permettant de conclure que c’est bien un de ses appareils qui a commis l’infraction reprochée, que les enregistrements des données de Biac et Belgocontrol ne lui ont pas été transmis en temps utile pour procéder aux vérifications qui s’imposent;

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 de l'infraction le 24 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 24 avril 2001; que le procès-verbal du 24 avril 2001 a été notifié à la requérante le 3 mai suivant, soit dans le délai de 10 jours fixé par l'article 11 de l'ordonnance; que les documents relatifs à la transmission des données fournies par Biac et Belgocontrol ne figurent pas au dossier, mais qu'aucune disposition n'exige qu'ils y soient; qu'en l'espèce, la confrontation des relevés sonométriques avec les données de Biac et de Belgocontrol a eu lieu dans un délai d'un mois, qui doit être considéré comme raisonnable; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant sur la seconde 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 le rapport de mesures annexé au procès-verbal du 24 avril 2001 établit que les mesures et leur analyse ont été effectuées par deux membres du personnel selon les méthodes prescrites par l'arrêté du 27 mai 1999, au moyen d'un appareil de mesure qui a été étalonné une fois par jour «par accuateur à 90 dB(A)»; qu'il ressort également du dossier que le caractère contradictoire des mesures a été assuré en invitant la requérante, par lettre du 23 novembre 2001, à faire part de ses moyens de défense, par écrit ou oralement; que la requérante s'est défendue par écrit devant l'I.B.G.E. sans contester la fiabilité et la validité des mesures effectuées;

Considérant qu'il ne ressort pas du procès-verbal du 24 avril 2001 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 ce procès-verbal ne contient 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 du procès-verbal du 24 avril 2001 ont pu être établies sans la présence des personnes visées à l'article 15 de l'ordonnance et sans que leur absence soit justifiée conformément à l'article 17;

Considérant que le procès-verbal constatant l'infraction a été notifié à la requérante, avec, en annexe, le rapport de mesure de bruit; que les enregistrements des données de Biac et de Belgocontrol n'y ont pas été joints et n'ont pas été déposés au dossier administratif;

Considérant que l'article 36 de l'ordonnance du 25 mars 1999 impose de communiquer aux personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction le procès-

verbal de constatation, mais non les documents sur la base desquels il a été établi;
que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Le Collège d'environnement est mis hors de cause.

Article 2.

La demande en intervention de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement n'est pas accueillie.

Article 3.

La requête est rejetée.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie requérante à concurrence de 175 euros, et à la charge de la partie requérante en intervention à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-huit mai 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