CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
A R R Ê T

n° 232.523 du 9 octobre 2015

195.985/XV-1236

En cause : **la s.a. TNT Airways**,
ayant élu domicile chez
Me P. FRÜHLING, avocat,
avenue Louise 326/19
1050 Bruxelles,

contre :

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

3. le Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale,
4. la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Me Fr. TULKENS, avocat,
chaussée de la Hulpe 120
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 mars 2010 par la s.a. TNT Airways, qui demande l'annulation et, à titre subsidiaire, la cassation de «la décision (implicite) du Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 janvier 2010 qui a confirmé la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement et de son fonctionnaire dirigeant du 25 septembre 2009 infligeant à la requérante une amende administrative de 14.590 euros pour de 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 25 août 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 22 septembre à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me E. DECAT, *loco* Me P. FRÜHLING, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les première et deuxième parties adverses, et Me Fr. TULKENS, avocat, comparaissant pour les troisième et quatrième parties adverses;

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

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

Contexte législatif et réglementaire

Considérant que l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain charge en son article 9 le Gouvernement régional de prendre toutes mesures destinées à limiter les nuisances sonores notamment par la définition de normes d'immission maximale; que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien a été adopté sur la base de cette habilitation et détermine les niveaux de bruit maximum que le passage des avions peut provoquer, mesurés à une hauteur au-dessus du sol comprise entre 1,5 m et 25 m; que l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, dans le texte applicable à l'époque de la décision attaquée, porte en son article 33, 7°, b, qu'«est passible d'une amende administrative de 625 euros à 62.500 euros toute personne qui... étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, créée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2° au procureur du Roi.

Article 39*bis*. Un recours est ouvert devant le Collège d’Environnement à toute personne condamnée au payement 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.

Les 25 juin, 11 et 24 septembre, 9 et 27 octobre et 26 novembre 2008, deux inspecteurs de l’I.B.G.E. dressent procès-verbal à charge de la requérante faisant état

de l'immission, en plusieurs occurrences, de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 par des stations de mesure situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale durant les mois respectivement de mai, juin, juillet, août, septembre et octobre 2008 et imputés à des aéronefs qu'elle exploite. Ces procès-verbaux reposent sur des relevés sonométriques et des informations communiquées par BIAC et Belgocontrol.

Par courriers des 27 juin, 17 et 30 septembre, 14 et 30 octobre et 1er décembre 2008, l'I.B.G.E. adresse à la requérante les procès-verbaux précités et l'informe que ceux-ci ont également été transmis au procureur du Roi.

Le 17 août 2009, un directeur de 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, une amende administrative peut lui être infligée, qu'elle peut faire part de ses moyens de défense par écrit ou faire part de son souhait d'être entendue, et qu'à défaut, il considérera qu'elle n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en possession de l'I.B.G.E.

Le 16 septembre 2009, la requérante adresse à l'I.B.G.E. un mémoire en défense.

Le 25 septembre 2009, le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. inflige une amende administrative de 14.590 euros à la requérante.

Le 23 novembre 2008, la requérante introduit un recours contre cette décision devant le Collège d'Environnement.

Le Collège d'Environnement s'étant abstenu de se prononcer au terme du délai prévu par l'article 39*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999, la décision de l'I.B.G.E. a été confirmée. Cette décision est ainsi rédigée :

> « […]
> Considérant que, conformément à l'article 38 de l'ordonnance susmentionnée, la personne passible de l'amende administrative a été invitée, par recommandé envoyé le 17/08/2009 à présenter ses moyens de défense dans un délai de 1 mois à compter de la date d'envoi de ce recommandé;
> Considérant que la personne passible de l'amende administrative a pu présenter ses moyens de défense comme prévu par l'article 38 de l'ordonnance susmentionnée, par l'envoi par recommandé de ses arguments de défense écrits reçu le 17/09/2009;
> Considérant que, par cet écrit, Maître Frühling, en sa qualité de conseil de la s.a. TNT Airways, a déclaré ce qui suit :
>
> - TNT Airways n'opère que depuis récemment à l'aéroport de Bruxelles et n'y effectue que des vols charter non réguliers de passagers au

moyen d'appareils de type Boeing 737-300 ou 400, certifiés chapitre 3;

- Le 20/09/2002 le chef de cabinet du Ministère de la Région bruxelloise a ordonné à l'IBGE de cesser de poursuivre les compagnies aériennes sur base de "l'arrêté Gosuin" et, le 2/11/2004, le Président du Tribunal de 1ère instance de Bruxelles a jugé que "l'arrêté Gosuin" était tombé en désuétude;
- TNT Airways bénéficie de causes de justification. Les violations des normes de l'arrêté résultent bien d'une contrainte irrésistible et/ou de l'erreur invincible des compagnies aériennes et de leurs pilotes. Tout d'abord le survol ou non de la Région de Bruxelles-Capitale échappe entièrement à la volonté des compagnies aériennes et de leurs pilotes. En effet les pistes et manœuvres de décollage et d'atterrissage sont imposées aux compagnies aériennes par les autorités fédérales compétentes. Le "Plan Anciaux", qui est contraignant pour les compagnies aériennes, concentre les vols au-dessus de la Capitale. Ensuite, le bruit perçu au sol qui fait l'objet des normes de l'arrêté est encore déterminé par un grand nombre de variables imprévisibles, échappant également au contrôle des compagnies aériennes. Il existe une impossibilité technique d'éviter les violations des normes prévues par l'arrêté du 27/05/1999. Enfin, aucune technique existante ne permet aux pilotes de mesurer, ni même d'estimer le bruit qui est et qui sera perçu au sol;
- TNT Airways bénéficie de circonstances atténuantes. Le seul moyen pour TNT Airways de "respecter" les normes de l'arrêté du 27/05/1999 serait de mettre un terme à l'ensemble des activités qu'elle développe dans l'aéroport de Bruxelles-National. Autrement dit, TNT Airways se trouve dans l'impossibilité de respecter cet arrêté. Les pilotes font l'objet des entraînements les plus sévères et respectent scrupuleusement les procédures de décollage et d'atterrissage en vigueur à Bruxelles-National, ainsi que les instructions du contrôle aérien. Force est de constater que TNT Airways a pris des mesures afin de limiter les problèmes de bruit causés par ses avions;
- Les procès-verbaux sont nuls vu que les procès-verbaux n'ont pas été notifiés à TNT Airways dans les 10 jours de la constatation des infractions, la date de constatation étant, selon Maître Frühling, la date à laquelle la mesure de bruit a été effectuée et non la date de rédaction du procès-verbal. Les mesures sur lesquelles se fondent les constatations des agents de l'IBGE ont été effectuées en l'absence d'un agent, ainsi qu'en l'absence d'un représentant ou d'un témoin sans que cette absence ne soit motivée par une quelconque impossibilité. Les procès-verbaux en cause doivent être déclarés nuls pour absence de justification des numéros de série, d'homologation et étalonnage des appareils effectuant les constatations;

Considérant que, en dehors de la période couverte par l'Accord du 16/07/2002, il y a lieu de tenir compte du fait que, de manière générale, procès-verbal n'est dressé que pour les constats d'infraction dépassant de 9 dB et plus les normes admises pendant la journée et de 6 dB et plus les normes admises pendant la nuit et qu'il convient donc de prévoir une amende pour ces infractions afin que les compagnies aériennes soient incitées à respecter les normes ce qui permettra une ambiance sonore garantissant aux habitants une vie normale et un repos réparateur;

Considérant que, pendant la période couverte par l'Accord du 16/07/2002, seules les infractions sur la période 23h-6h n'ont pas été sanctionnées mais que, pour la période 06h-23h, l'arrêté du 27/05/1999 a été appliqué sans discontinuité et que, de ce fait, des procès-verbaux ont été dressés aussi bien pour la période de jour que pour la période de nuit, pour les infractions dépassant le seuil de tolérance appliqué habituellement durant la

période de jour. De ce fait l'arrêté n'est pas tombé en désuétude et lesdits procès-verbaux ont été traités par l'IBGE;

Considérant que plus de 90 % des avions survolant la Région de Bruxelles-Capitale au départ ou en direction de l'aéroport de Bruxelles-National n'ont jamais fait l'objet d'un procès-verbal;

Considérant que l'article 11 de l'Ordonnance du 25 mars 1999 prévoit qu'une copie de tout procès-verbal doit être communiquée à l'auteur présumé de l'infraction dans les dix jours de la constatation de cette infraction, que cet article prévoit également que les agents "constatent les infractions par procès-verbal", qu'il en résulte que c'est l'établissement du procès-verbal qui constitue la constatation des infractions, que les procès-verbaux dressés les 25/06/2008, 11/09/2008, 24/09/2008, 09/10/2008, 27/10/2008 et 26/11/2008 ont été communiqués à TNT Airways SA respectivement les 27/06/2008, 17/09/2008, 30/09/2008, 14/10/2008, 30/10/2008 et 01/12/2008, soit dans le délai requis;

Considérant que les articles 15 et 17, § 1er, 6°, de l'ordonnance du 25 mars 1999 ne s'appliquent qu'aux mesures effectuées personnellement par des agents;

Considérant que les autres moyens invoqués dans la défense écrite 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 par ailleurs a déjà fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation au Conseil d'État, la demande de suspension ayant été refusée et le Conseil d'État ayant jugé le 09/05/2006 que l'arrêté du 27 mai 1999 n'est pas nul;

Considérant qu'il y a lieu de tenir compte du fait que de manière générale procès-verbal n'est dressé que pour les constats d'infraction dépassant de 9 dB et plus les normes admises pendant la journée et de 6 dB et plus les normes admises pendant la nuit et qu'il convient donc de prévoir une amende pour ces infractions afin que les compagnies aériennes soient incitées à respecter les normes ce qui permettra une ambiance sonore garantissant aux habitants une vie normale et un repos réparateur;

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

Considérant que, pour l'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 méthode et les conditions de mesures ainsi que les caractéristiques des appareils de mesures sont conformes 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 et à l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesures de bruit;

Considérant que, dans la détermination du montant de l'amende administrative pour le cas d'espèce, il a été décidé de ne tenir compte, parmi les infractions commises entre 6h45 et 7h – 23h et 23h15 (heure de nuit), que de celles dépassant de 9 dB et plus les normes autorisées de nuit, et d'ignorer les autres, à savoir celles du 30/08/2008 (6h54min27s) et du 25/10/2008 (6h56min24s);

Considérant que pour les mois septembre 2008 et octobre 2008 une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises aux mêmes mois d'au moins une des trois années précédentes a été constatée de sorte que l'élément de récidive est pris en considération pour ces mois septembre 2008 et octobre 2008;

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

Article 1 : Une amende administrative est infligée à charge de la compagnie aérienne TNT Airways. Elle s'élève à 14.590 EUR […]»;

Nature du recours

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

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

Quant à la compétence

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

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

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

Désignation des parties adverses

Considérant que l'acte attaqué émane du Collège d'Environnement en qualité d'organe de la Région de Bruxelles-Capitale dénué de personnalité juridique propre; que la Région est partie adverse; qu'en outre, cette décision du Collège d'Environnement confirmant implicitement celle du fonctionnaire dirigeant de

l'I.B.G.E., cet institut doit également être maintenu à la cause en tant que partie adverse;

Fond

Considérant que la requérante prend un premier moyen «de l'illégalité de l'arrêté du 27 mai 1999 pour violation du principe de proportionnalité dans le cadre de son adoption»;

qu'elle indique que cet arrêté n'a pas été précédé d'une évaluation de l'impact des valeurs limites sur l'exploitation de l'aéroport et que le Gouvernement n'a pas examiné si, sur la base des données factuelles concrètes, le fait d'imposer des valeurs limites portant sur des distances de, respectivement, moins de 10 kilomètres, entre 10 et 12 kilomètres, et plus de 12 kilomètres de l'aéroport, avait pour effet de compliquer dans une mesure importante les missions de l'autorité fédérale portant sur l'exercice efficace d'une politique d'exploitation de l'aéroport; qu'elle relève que, dans le rapport rédigé à propos du recours en annulation enrôlé sous la référence 87.224/AGAV-87 contre l'arrêté du 27 mai 1999, l'auditeur a conclu que ce dernier était illégal pour ce motif; qu'elle fait valoir que l'arrêté du 27 mai 1999 est illégal pour violation du principe de proportionnalité dans le cadre de son adoption, et que toute décision fondée sur cet arrêté est illégale; qu'elle soutient que, dans l'arrêt n° 158.547 du 9 mai 2006, le Conseil d'État a conclu au rejet du moyen car les requérantes n'avaient pas démontré la violation du principe de proportionnalité, contrairement à la présente espèce;

Considérant que par l'arrêt n° 158.547 du 9 mai 2006, l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'État a jugé que l'illégalité dénoncée dans le moyen n'était pas établie; que le recours dirigé contre l'arrêté du 27 mai 1999 a été rejeté par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif par l'arrêt n° 214.007 du 20 juin 2011; que la requérante n'apporte aucun élément qui puisse amener à s'écarter de ce qui a été jugé par ces arrêts; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen «du fait que l'arrêté du 27 mai 1999 est tombé en désuétude»;

qu'elle expose que, le 20 septembre 2002, le chef de cabinet du ministre de la Région bruxelloise a ordonné à l'I.B.G.E. de cesser de poursuivre les compagnies aériennes sur cette base et que, le 2 novembre 2004, le président du tribunal de première instance de Bruxelles a jugé que l'arrêté était tombé en désuétude; que, selon elle, en cessant de poursuivre les compagnies aériennes, l'exécutif bruxellois a agi en violation de l'article 108 de la Constitution; qu'elle en déduit que l'arrêté sur lequel les poursuites sont fondées est illégal;

qu'en réplique, elle précise que ce moyen vise les décisions des parties adverses en tant qu'elles se fondent sur l'arrêté «Gosuin», suspendu par la décision du 20 septembre 2002, et tend à faire reconnaître le caractère désuet de cet arrêté suite à l'absence d'application qui lui a été donnée entre 2002 et 2004, ce qui impliquerait que les infractions sanctionnées en l'espèce ont été constatées illégalement; qu'elle reconnaît que seule l'abrogation peut supprimer un texte législatif (*sic*) mais fonde

son argumentation sur la désuétude et non sur l'abrogation; qu'elle estime que les motifs de l'ordonnance rendue par le président du tribunal de première instance dans la décision précitée peuvent être invoqués en tant que constatation, à l'instar d'un *obiter dictum*, même si cette ordonnance a été réformée en appel;

Considérant qu'en tant qu'il dénonce la violation de l'article 108 de la Constitution, le moyen est obscur; que la requérante n'a aucun intérêt à soutenir que la suspension des actes de poursuites à l'encontre des compagnies aériennes, dont elle-même, serait inconstitutionnelle; qu'elle ne décrit pas de quelle illégalité serait entaché l'arrêté du 27 mai 1999 et ne clarifie le sens du moyen que dans le mémoire en réplique; que l'abrogation par désuétude ne peut être constatée que lorsqu'un texte est demeuré sans aucune application pratique pendant une longue période; que les autorités disposent d'une latitude pour choisir de poursuivre ou non certaines infractions, sans faire pour autant disparaître du droit objectif les incriminations en cause; que dès lors, même s'il devait s'avérer que, à la demande du chef de cabinet, les autorités ont cessé pendant 18 mois d'exercer des poursuites sur la base de l'arrêté précité, cela ne suffirait pas à conclure qu'il était tombé en désuétude au moment de l'adoption de l'acte attaqué, moins de dix ans après son adoption; que le moyen est irrecevable ou, à tout le moins, non fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen «de la violation des articles 12 et 144 de la Constitution coordonnée et 6, alinéa 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme»;

en ce que la décision attaquée confirme à charge de la requérante une amende «administrative» de 14.590 euros 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, qui aurait été constatée à sa charge; que de telles infractions peuvent faire l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative; que le paiement d'une telle amende éteint l'action publique; que le montant de l'amende «administrative» peut être très nettement supérieur au maximum de l'amende «pénale» et peut encore être doublé en cas de récidive;

alors que tant la nature de l'obligation violée, que la fonction punitive de l'amende et l'importance de son montant indiquent qu'une telle amende «administrative» est en réalité une peine; que, conformément aux articles 12 et 144 de la Constitution coordonnée et à l'article 6, alinéa 1er de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, seule une juridiction judiciaire est habilitée à prononcer une peine et que les parties adverses, qui ne sont pas une juridiction de l'ordre judicaire, ne sont pas compétentes pour infliger une sanction qui est en réalité une peine à caractère répressif;

qu'en réplique, elle invoque un avis de la section de législation du Conseil d'État émis le 24 novembre 1994 et expose que les amendes qui lui sont imposées sont de nature pénale, même en se référant aux critères retenus par la jurisprudence de la Cour de cassation citée par les parties adverses;

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

Considérant que l'article 12 de la Constitution protège la liberté individuelle et ne concerne que les privations de liberté; que cette disposition est sans relation avec le recours;

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, § 1er, II, 1°, 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 Ier 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 Ier 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;

Considérant que le moyen ne développe pas en quoi l'acte attaqué violerait l'article 6, alinéa 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, si ce n'est en combinaison avec les articles 12 et 144 de la Constitution; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen «de la violation des principes généraux de droit du respect des droits de la défense, d'indépendance et d'impartialité, de délicatesse, d'objectivité, d'égalité devant la loi, ainsi que de l'article 6, alinéa 1er, de la Convention [de sauvegarde] des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques»;

qu'en une première branche, elle relève que le principe d'indépendance et d'impartialité s'applique également aux organes administratifs qui statuent sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale; qu'eu égard au cumul des fonctions de poursuite et de sanction, de la destination des amendes, et de l'intervention dans la procédure en annulation contre l'arrêté du 27 mai 1999, l'I.B.G.E. ne satisfait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité; que le Collège d'Environnement ne répond pas non plus à ces exigences puisque ses membres sont nommés par le Gouvernement;

qu'en une deuxième branche elle indique que le principe d'impartialité s'applique à l'administration même lorsqu'elle n'intervient pas en qualité de juridiction administrative et qu'il y a lieu de tenir compte des mêmes éléments que ceux cités dans la première branche;

qu'en une troisième branche, elle soutient que le recours devant le Collège d'Environnement ne constitue pas un recours devant un organe judiciaire de pleine juridiction car il refuse de se prononcer sur la constitutionnalité des législations et réglementations en cause et, selon la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la pleine juridiction en matière pénale doit comprendre tant le pouvoir de contrôler la décision attaquée en fait et en droit que celui de réformer cette décision en tout point, ce qui n'est pas le cas des recours devant le Collège d'Environnement;

qu'en une quatrième branche, elle fait valoir que le recours devant le Conseil d'État ne constitue pas non plus un recours devant un organe judiciaire de pleine juridiction;

qu'en réplique, elle écrit qu'il s'agit bien de sanctions pénales, de sorte que l'article 14 du Pacte international s'applique; que l'I.B.G.E. agit comme autorité administrative, et doit donc être indépendant et impartial; que le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. l'incarne et doit répondre aux mêmes exigences; et que, même

si la décision du Collège d'Environnement se substitue à celle de l'I.B.G.E., elle l'a confirmée et ne l'a donc pas purgée de ce vice;

que, dans le dernier mémoire, elle invoque l'arrêt du 4 mars 2004, en cause *Silvester's Horeca Service c/ Belgique* de la Cour européenne des droits de l'homme, et insiste sur ce que le Conseil d'État n'a pas le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision attaquée et ne peut pas assurer la proportionnalité de la sanction, de sorte qu'il ne peut pas être qualifié de recours de pleine juridiction;

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 l'ensemble du moyen, que l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'exige pas que toute décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale soit prise par un tribunal indépendant et impartial, pourvu que la décision prise par une autorité qui n'est pas un tel tribunal puisse faire l'objet d'un recours qui, lui, soit porté devant une institution qui en soit un et qui exerce un contrôle de «pleine juridiction»; qu'étant donné que la décision de l'I.B.G.E. peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, il convient d'examiner en premier lieu si le recours en annulation qui est porté devant le Conseil d'État permet que la cause de la requérante soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre elle;

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

Considérant que, saisi d'un recours en annulation, le Conseil d'État exerce un contrôle complet de légalité, statue sur les points de fait comme sur les questions de droit, vérifie l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs sur lesquels repose la décision attaquée, et, particulièrement en matière de sanctions, juge s'il existe un rapport de proportionnalité entre le comportement sanctionné et la peine prononcée; que s'il est vrai qu'il ne peut substituer sa décision à celle de l'autorité administrative qui a prononcé la sanction, il reste que lorsqu'il annule cette décision, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt d'annulation, et si elle prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; qu'à propos du recours en annulation de droit français, la Cour

européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'y avait pas de violation de l'article 6.1 de la Convention lorsqu'une sanction prononcée par un organe administratif «a été soumise au contrôle subséquent d'un organe judiciaire doté de la plénitude de juridiction et offrant toutes les garanties de cette disposition», à savoir, «au contrôle du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel, lesquels sont des organes jouissant de la compétence de pleine juridiction, et devant lesquels la requérante a pu librement et utilement faire valoir l'ensemble de ses arguments» (trois décisions sur la recevabilité du 30 juin 2009, sur les requêtes n° 14308/08, *Hatice BAYRAK*, n° 43563/08, *Tuba AKTAS* et n° 18527/08, *Mahmoud Sadek GAMALEDDYN c/ France*); qu'en ce qui concerne l'étendue du contrôle exercé, le recours en annulation porté devant le Conseil d'État belge ne diffère pas substantiellement de celui qu'exercent les juridictions administratives françaises; que, dans l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011 (point B.10.3.), la Cour constitutionnelle a jugé que compte tenu de l'existence et des caractéristiques du recours en annulation devant le Conseil d'État, les justiciables disposent dans la matière considérée d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre la sanction administrative qui peut leur être infligée;

Considérant 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 n'est pas établi; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen «de l'absence de prise en considération des causes de justification et des circonstances atténuantes – défaut de motivation»;

en ce que le Collège d'Environnement n'a pas pris en considération les causes de justification et circonstances atténuantes et se borne à indiquer que la requérante resterait «en défaut d'établir l'impossibilité pour elle de respecter lesdites normes»,

et que «bon nombre des avions admis à l'aéroport respectent les normes acoustiques régionales», alors que la requérante faisait valoir des circonstances atténuantes et causes de justification légitimes et établissait être dans l'impossibilité de respecter les normes litigieuses;

qu'elle fait valoir que les principes généraux de droit pénal s'appliquent à la procédure d'amende administrative telle qu'organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999; que, parmi ceux-ci, figurent les règles d'imputabilité pénale, et en particulier le principe selon lequel «il n'y a pas infraction lorsque le prévenu a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister» (contrainte irrésistible), consacré par l'article 71 du Code pénal et le principe selon lequel il n'y a pas non plus infraction lorsque le prévenu «n'a failli en rien à l'attention, à la diligence et à la prévoyance normalement exigibles de lui dans les circonstances de la cause (erreur invincible)»; qu'elle indique qu'il est impossible pour les compagnies aériennes et leurs pilotes d'éviter de commettre une infraction, qu'elle a agi sous la contrainte des instructions contraignantes de l'État fédéral, de BIAC et de Belgocontrol et estime que l'I.B.G.E. et la Région ont explicitement reconnu cette circonstance dans le cadre de procédures judiciaires en cessation; qu'elle expose que le dépassement des normes de bruit dépend de variables indépendantes de la volonté des compagnies aériennes, soit les instructions qui leur sont données, les conditions atmosphériques, les bruits concomitants au passage de l'avion et d'autres facteurs, et qu'aucune technique existante ne permet aux pilotes de mesurer, ni même d'estimer, le bruit qui sera perçu au sol; qu'elle affirme que, si aucun de ces arguments ne devait être reconnu comme cause de justification, chacun constituerait à tout le moins une sérieuse circonstance atténuante, et que, ayant pris des mesures afin de limiter les problèmes de bruit causés par ses avions, elle devrait bénéficier de la possibilité de se voir imposer une amende inférieure au minimum légal;

qu'en réplique, elle affirme pouvoir invoquer l'arrêt n° 40/97 du 14 juillet 1997, rendu par la Cour constitutionnelle sur question préjudicielle; qu'elle constate que l'I.B.G.E. lui-même reconnaît que les nuisances sonores sont également tributaires de la qualité du matériel et précise que sa flotte respecte les normes acoustiques; qu'elle ajoute que seules les lois pénales doivent prévoir les circonstances atténuantes pour qu'elles puissent être invoquées, et que l'existence d'un minimum et d'un maximum prévus par l'ordonnance de 1997 indique bien que le juge a un pouvoir d'appréciation en matière de sanction administrative;

que, dans son dernier mémoire, elle conteste la jurisprudence de l'arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012 quant aux conséquences de l'inconstitutionnalité constatée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011; qu'elle soutient que cette interprétation ne ressort pas de l'arrêt et que, en limitant l'effet de l'inconstitutionnalité aux seuls cas où l'amende minimum a été prononcée, elle aboutit à laisser l'I.B.G.E. libre d'écarter l'inconstitutionnalité de la disposition en cause, en ce qu'il lui suffit d'imposer une amende supérieure au minimum prévu; qu'elle conteste la conception légale des circonstances atténuantes énoncée dans l'arrêt précité et estime que c'est bien le fait d'invoquer des circonstances atténuantes (ce qui était impossible en vertu de la disposition reconnue inconstitutionnelle) qui peut permettre de diminuer le montant de l'amende; qu'enfin, elle affirme que le raisonnement tenu par le Conseil d'État dans cet arrêt n'est pas suffisamment prévisible et qu'il est contraire au principe de sécurité juridique, parce qu'il ne peut être reproché à la compagnie aérienne de n'avoir pas, à l'époque, invoqué de circonstances atténuantes alors que l'article 33, 7°, b) de l'ordonnance n'en prévoyait pas la possibilité; qu'elle argumente également sur la portée de l'annulation du même

article 33, 7°, b) prononcée par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt 134/2012 du 30 octobre 2012, la présente amende n'étant pas « définitivement prononcée » au sens de cet arrêt;

que, subsidiairement, elle considère que même si l'on devait admettre le raisonnement tenu par le Conseil d'État dans l'arrêt n° 217.243, encore devrait-on constater que la présente amende entre dans les cas où l'inconstitutionnalité de l'ordonnance doit conduire à l'annulation; qu'elle relève que le montant de l'amende qui lui a été infligée est faible, puisqu'il représente une moyenne de 810 euros par infraction, et que le nombre d'infractions prétendument commises est très faible malgré les très nombreux vols qu'elle effectue;

qu'elle considère que les arrêts du Conseil d'État donnent une portée trop restrictive à la notion de circonstances atténuantes et demande dès lors, si son point de vue n'était pas suivi, de poser une nouvelle question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, rédigée dans les termes suivants :

> «Suite à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 30 mars 2011 dans l'affaire n°44/2001, l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, rapprochée de l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'autorité administrative statue au terme d'une procédure qui, avant le 24 novembre 2011, offrait moins de garanties que celles dont bénéficient les personnes qui sont poursuivies dans le cadre d'une procédure pénale, eu égard au défaut d'application de l'article 85 du Code pénal et de la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes pour infliger une amende d'un montant moindre que le minimum prévu par la loi, compte tenu de ce que, en l'espèce, le rapport entre le minimum et le maximum de l'amende qui peut être infligée est de 1 à 100 :
>
> - en tout état de cause et indépendamment, notamment, du montant de l'amende infligée en pratique; ou
> - étant entendu que cette inconstitutionnalité n'est applicable que pour certaines catégories d'amendes infligées et, dans l'affirmative, lesquelles ?»;

qu'elle indique encore à titre plus subsidiaire que le Conseil d'État est tenu de prendre en considération les circonstances atténuantes qu'elle invoque, et de diminuer le montant de l'amende à 50 euros; qu'elle invoque divers arrêts de la Cour de cassation qui, selon elle, impliquent que le contrôle juridictionnel d'une sanction administrative doit permettre au juge de s'assurer que le principe de proportionnalité a été respecté, même si l'administration ne dispose d'aucun pouvoir de modération en la matière, et témoignent que la Cour s'est dégagée d'une position trop restrictive en ce qui concerne les pouvoirs de remise de l'administration; qu'elle estime que les principes généraux du droit pénal trouvent à s'appliquer aux procédures d'amendes administratives organisées par l'ordonnance du 27 mai 1999, et qu'il appartient au Conseil d'État de fixer une amende à un taux réduit, en tenant compte de toutes les circonstances atténuantes dont elle se prévaut;

Considérant qu'au sujet du bénéfice de la contrainte irrésistible et de l'erreur invincible, la décision implicitement confirmée par l'acte attaqué indique quels dépassements sont sanctionnés et contient les passages suivants:

«plus de 90 % des avions survolant la Région de Bruxelles-Capitale au départ ou en direction de l'aéroport de Bruxelles-National n'ont jamais fait l'objet d'un procès-verbal;

[…]

Considérant que les autres moyens invoqués dans la défense écrite 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, par ailleurs, a déjà fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation au Conseil d'État, la demande de suspension ayant été refusée et le Conseil d'État ayant jugé le 09/05/2006 que l'arrêté du 27 mai 1999 n'est pas nul;

[…]

Considérant qu'il y a lieu de tenir compte du fait que de manière générale procès-verbal n'est dressé que pour les constats d'infraction dépassant de 9 dB et plus les normes admises pendant la journée et de 6 dB et plus les normes admises pendant la nuit et qu'il convient donc de prévoir une amende pour ces infractions afin que les compagnies aériennes soient incitées à respecter les normes ce qui permettra une ambiance sonore garantissant aux habitants une vie normale et un repos réparateur»;

Considérant que les parties adverses n'ont pas refusé de tenir compte de causes de non-imputabilité, mais ont estimé que rien ne justifiait d'écarter l'application de l'arrêté du 27 mai 1999; que, s'il est vrai que les avions qui décollent de l'aéroport de Bruxelles-National sont tenus de suivre les indications qui leur sont données par les autorités de contrôle du trafic aérien, et que le risque de dépassement des normes de bruit est plus élevé lorsque certaines conditions sont ainsi imposées, la requérante n'établit pas que ces indications imposent nécessairement un comportement tel que les avions qui les respectent créent une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement; que, comme le constate la décisions précitée, de très nombreux avions décollent de l'aéroport de Bruxelles-National et y atterrissent sans provoquer un bruit qui dépasse ces normes; qu'elle n'établit donc pas l'existence d'une contrainte irrésistible qui aurait dû être retenue comme cause de justification;

Considérant, en ce qui concerne les circonstances atténuantes, que la décision confirmée implicitement par l'acte attaqué s'abstient d'en examiner le principe;

Considérant, sur la première branche, 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; qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour la question préjudicielle proposée dans le dernier mémoire;

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 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 14.590 €;

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 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 pour l'ensemble des infractions constatées une amende largement supérieure au minimum prévu; que ce montant a été établi en fonction du nombre et de l'importance des dépassements du niveau de bruit autorisé; que, même si l'on a égard au montant de l'amende au regard du nombre d'infractions sanctionnées, celui-ci s'élève à 912 euros, montant qui est supérieur au minimum prévu; qu'en optant pour une telle sanction, l'autorité 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 en vigueur à l'époque; que ce ne serait que dans l'hypothèse où la sanction prononcée correspondrait au minimum légal qu'il y aurait lieu de se demander si ce minimum n'aurait pas été abaissé si la législation avait

prévu qu'il pouvait l'être par le jeu de circonstances atténuantes; que les éléments invoqués par la requérante n'établissent pas en quoi l'acte attaqué violerait le principe de proportionnalité; que le Conseil d'État n'est pas compétent pour réduire le montant d'une amende infligée légalement par l'autorité compétente; que le moyen n'est pas fondé;

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

qu'en une première branche, elle indique que les poursuites diligentées à sa charge sont basées sur des procès-verbaux communiqués entre le 27 juin et le 1er décembre 2008, relatifs à des faits s'étant produits entre mai et octobre 2008; qu'elle constate que ces procès-verbaux portent donc des dates largement postérieures de plus de dix jours et rappelle 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'elle fait valoir que le temps ainsi écoulé l'a empêchée de réunir les éléments d'information nécessaires pour contester le dépassement des normes de bruit; qu'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, sauf à laisser l'I.B.G.E. libre de fixer ce délai comme bon lui semble; qu'elle affirme que cette disposition, qui vise à protéger les intérêts des administrés et à assurer le respect des droits de la défense, instaure une formalité substantielle;

qu'en une seconde branche, elle indique qu'il ne ressort pas des procès-verbaux précités que les mesures auraient été effectuées en présence d'agents de l'I.B.G.E. ni, *a fortiori*, d'un de ses propres représentants ou, le cas échéant, d'un témoin; qu'elle constate que l'absence de ces personnes n'est pas justifiée et que la motivation de l'acte attaqué n'établit pas que la situation ne permettait pas d'inviter un témoin, mais se borne à indiquer, sans le justifier, que la présence d'un témoin ne serait pas possible; qu'elle rappelle le prescrit des articles 15 et 17 de l'ordonnance du 25 mars 1999 qui, selon elle, énoncent des formalités substantielles qui ont pour objet de protéger les compagnies aériennes, et de leur permettre de vérifier l'exactitude et la véracité des faits rapportés à titre de preuve;

qu'en une troisième branche, elle affirme que les procès-verbaux ne décrivent pas le matériel de mesure utilisé puisqu'ils n'indiquent pas les numéros de série, d'homologation et d'étalonnage de ces appareils, ce qui ne permet pas de vérifier si les constats ont été effectués conformément aux dispositions invoquées;

qu'elle ajoute, dans le mémoire en réplique, que rien ne peut justifier les délais de trois mois et plus pratiqués par l'I.B.G.E. avant de transmettre les procès-verbaux, que la thèse des parties adverses sur le moment où prend cours le délai de 10 jours aboutit à une situation arbitraire et inacceptable car elle revient à ruiner les maigres garanties procédurales prévues par l'ordonnance du 25 mars 1999, qu'il n'est pas contesté que ces délais résultent de la nonchalance de l'I.B.G.E., que la transmission dans le délai constitue une formalité substantielle, et que les arrêts n° 81.447 du 29 juin 1999 et n° 78.149 du 14 janvier 1999 étayent son argumentation; qu'elle indique que le délai anormalement long mis à demander et obtenir les informations nécessaires empêche les pilotes de se souvenir des éléments, par exemple météorologiques ou techniques, qui pourraient être invoqués en défense; que l'I.B.G.E. ne peut se substituer au législateur et passer outre au prescrit qui impose la

présence d'un témoin; qu'elle invoque, à propos de la troisième branche, la jurisprudence judiciaire relative à la preuve des infractions en matière de roulage;

que, dans son dernier mémoire, elle demande d'écarter les pièces produites par la Région de Bruxelles-Capitale dans un courrier du 17 mai 2013 quant à la description du matériel, pièces qui devaient, selon elle, être mises à sa disposition en temps utile et non pas 5 ans après la prétendue commission des infractions;

Considérant, sur la première branche, que l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999 est rédigé comme suit:

> «Les agents constatent les infractions par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Une copie du procès-verbal est communiquée dans les dix jours de la constatation de l'infraction à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien où a été commis ou d'où provient le fait constitutif de l'infraction»;

Considérant qu'en application de cette disposition, les procès-verbaux établis par les membres du personnel compétents font foi jusqu'à preuve du contraire pour autant qu'une copie en soit portée à la connaissance de l'auteur présumé dans un délai de dix jours qui prend cours à la constatation de l'infraction; que ce délai de dix jours ne commence à courir que le jour où les enquêteurs sont en mesure de connaître avec certitude tous les éléments constitutifs de l'infraction et où aucun doute ne subsiste quant à l'identité du contrevenant; que la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que ce délai a pris cours par la constatation des faits entre juin et octobre 2005; qu'en l'occurrence, les infractions n'ont pu être établies avec certitude à charge de la requérante que par la confrontation des mesures de bruit réalisées par des agents de l'I.B.G.E. avec les données de BIAC et Belgocontrol relatives aux mouvements d'avions, ce qui a été fait le 25 juin pour l'infraction commise en mai, le 11 septembre pour les infractions commises en juin, le 9 octobre pour celle commise en août, le 27 octobre pour celle commises en septembre et le 26 novembre pour celles commises en octobre; qu'il ressort du dossier que chacun de ces procès-verbaux a été notifié à la requérante dans le délai de 10 jours fixé par l'article 11 de l'ordonnance; que la date à laquelle les données de BIAC et Belgocontrol ont été transmises à l'I.B.G.E. importe peu 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 et 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 le texte applicable à l'époque de la décision attaquée, est rédigé comme suit:

> « Les mesures de la pollution atmosphérique et des sources sonores et les prélèvements d'échantillons dans les eaux de surface, les égouts publics, les eaux souterraines, le sol, l'air, les déchets, ou d'éléments de la faune ou de la flore, s'effectuent en présence de la personne à charge de laquelle les résultats des mesures ou des analyses pourront être retenus.

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

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

La présence du témoin susmentionné n’est pas requise lorsqu’il est établi par l’agent que la situation ne le permet pas. Cette impossibilité est motivée par l’agent.»;

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 conteste la fiabilité et la validité des mesures et soutient que l’I.B.G.E. doit s’abstenir de procéder à des mesures aux moments où aucun de ses agents ne peut être présent; 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 semaine «par accuateur à 90 dB(A)»;

Considérant qu’il ne ressort pas des procès-verbaux relatifs aux infractions sanctionnées en l’espèce 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 tous les procès-verbaux contiennent la mention suivante: «Vu que les mesures de bruit sont réalisées en continu (24/24h) sur différentes stations réparties en Région de Bruxelles-Capitale et qu’il n’est pas réalisable en temps réel de déterminer si un avion est en infraction ou pas ni d’identifier le vol, il n’est pas possible d’inviter le témoin requis à venir assister à ces mesures.»;

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 précités ont pu être établies sans la présence des personnes visées à l’article 15, l’absence de témoin étant dûment justifiée conformément à l’alinéa 4 de cet article; que le moyen n’est pas fondé en sa deuxième branche;

Considérant, quant à la troisième branche, que les procès-verbaux portent l’indication que les mesures ont été effectuées au moyen d’un «équipement 01db (Symphonie – 1.51)»; que ces mentions correspondent à la marque du sonomètre et son modèle ainsi qu’à la version du logiciel de traitement des données; que les procès-verbaux décrivent donc le matériel utilisé, les pièces produites par la Région de Bruxelles-Capitale dans le courrier du 17 mai 2013 venant simplement préciser les indications des procès-verbaux; que l’indication dans chaque procès-verbal du numéro d’homologation ou du numéro de série de l’appareil utilisé n’est pas requise; que la requérante n’avance aucun élément qui justifierait un doute raisonnable quant à la fiabilité des appareils de mesure utilisés; que le moyen n’est pas fondé;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante prend un septième moyen qu’elle intitule «concours d’infractions»,

en ce que l’I.B.G.E. lui a déjà imposé de nombreuses amendes, toutes ayant été confirmées par des décisions du Collège d’Environnement, le montant total des amendes imposées s’élevant au 25 novembre 2013, soit au jour du dépôt du dernier mémoire, à la somme de 167.472 euros, que la requérante «a fait appel» de toutes les décisions de confirmation devant le Conseil d’État;

alors que, en vertu de l’article 41 de l’ordonnance du 25 mars 1999 «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 euros»;

que, dans les développements du moyen, elle cite treize décisions de l’I.B.G.E. qui font toutes l’objet d’un recours devant le Conseil d’État, de sorte qu’au jour du dépôt du dernier mémoire aucune des amendes n’était devenue définitive; qu’elle précise que ce moyen ne pouvait être invoqué précédemment puisque les conditions du concours d’infractions n’étaient pas encore réunies à l’époque du dépôt du

mémoire en réplique; qu'elle critique également l'interprétation donnée par les parties adverses à l'article 41 de l'ordonnance;

Considérant que l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999 porte 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 EUR»;

Considérant que l'article 100 du Code pénal autorise expressément les lois et règlements particuliers à déroger aux dispositions du premier livre de ce Code; qu'il s'en déduit que ces règles, et notamment celle qui a trait au concours d'infractions, ne sont pas d'ordre public;

Considérant que cette règle est destinée à protéger le contrevenant poursuivi et non l'intérêt général; que ce contrevenant est particulièrement bien placé pour savoir s'il a déjà fait l'objet d'autres poursuites, et est donc en mesure de faire valoir l'argument dès le début de la procédure; qu'aucune raison n'apparaît d'attribuer à cette règle un caractère d'ordre public qui permettrait à l'intéressé d'invoquer l'argument alors que la procédure approche de son terme, et que son adversaire, qui doit bénéficier des droits de la défense, n'a plus l'occasion d'y répondre par écrit; que le moyen n'est pas d'ordre public; que c'est en vain que la requérante soutient qu'elle n'a pas pu invoquer ce moyen plus tôt parce que les conditions du concours d'infractions n'étaient pas réunies avant le dépôt de son dernier mémoire; que, par cette affirmation, la requérante reconnaît qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, la disposition dont elle invoque le bénéfice ne pouvait pas être appliquée par les parties adverses; que la légalité d'un acte administratif s'apprécie au moment de son adoption; que le moyen n'est pas recevable;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante prend un huitième moyen qu'elle intitule «délai raisonnable»; qu'elle expose que «la décision litigieuse porte sur des procès-verbaux dressés dans le cadre d'infractions aux normes de bruit qui auraient été commises entre les mois de mai à octobre 2008, soit il y a plus de cinq ans» alors que l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que «toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable» et qu'en pratique, il convient de constater que le délai raisonnable a été dépassé et que ce dépassement n'est en rien imputable à la requérante; qu'elle en conclut que la procédure est irrégulière et qu'il y a lieu d'annuler l'amende litigieuse ou « à tout le moins, de la réduire à un montant qui sera raisonnablement fixé à la somme de 50 € par infraction»;

Considérant, quant au délai raisonnable, que la décision de l'I.B.G.E. a été adoptée environ quatorze mois après l'établissement du procès-verbal constatant

les premiers faits sanctionnés; que le Collège d'Environnement a confirmé implicitement cette décision par l'écoulement du délai prévu par l'ordonnance; que ces délais ne dépassent pas les limites raisonnables; que la longue durée de la procédure devant le Conseil d'État ne constitue pas une cause d'illégalité de ces décisions et n'est pas de nature à justifier leur annulation; que, par ailleurs, le Conseil d'État est sans compétence pour réduire le montant de l'amende; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

L'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.), le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. et le Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale sont mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le neuf octobre deux mille quinze par :

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

Le Greffier assumé, Le Président,

Fr. QUINTIN M. LEROY