

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.312 du 18 décembre 2015

A. 209.032/XV-2290

En cause : **EL AL Israël Airlines Limited**,
ayant élu domicile chez
Me M. GODFROID, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 mai 2013 par la société de droit israélien El Al Israël Airlines Limited, qui tend à «la rétractation de [l']arrêt n° 220.274 du 11 juillet 2012», à l'annulation de «la décision de l'I.B.G.E. du 24 janvier 2001 pour défaut de fondement légal compte tenu de l'arrêt n° 134/2012 de la Cour constitutionnelle» et à entendre «dire n'y avoir lieu à renvoi de la présente cause»;

Vu le mémoire ampliatif;

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

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

Vu l'ordonnance du 16 novembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 décembre 2015 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. GODFROID, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me J. SAMBON, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

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

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

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Par une requête du 20 mars 2001, la requérante a demandé l'annulation de la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement et de son fonctionnaire dirigeant du 24 janvier 2001 lui infligeant une amende administrative de 39.000 francs belges 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.

Le 30 mars 2011, saisie de questions préjudicielles dans une autre cause, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt n° 44/2011, dans lequel elle a notamment jugé que 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 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. Cet arrêt a été publié au *Moniteur belge* le 3 juin 2011.

Le 24 novembre 2011, a été adoptée une ordonnance modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, insérant dans l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée un article 40bis rédigé comme suit:

« Les fonctionnaires visés à l'article 35, alinéa 2, qui infligent une amende administrative, peuvent réduire la peine au-dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes.

Dans le cadre du traitement du recours visé à l'article 39bis, le Collège d'environnement dispose également de la compétence visée à l'alinéa 1^{er}.»

Cette disposition est entrée en vigueur le 7 décembre, jour de la publication de l'ordonnance au *Moniteur belge*.

Par l'arrêt n° 220.274 du 11 juillet 2012, le Conseil d'État a rejeté le recours en annulation introduit par la requérante, estimant tous les moyens non fondés, en ce compris un moyen invoquant l'inconstitutionnalité relevée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 44/2011.

Saisie d'un recours en annulation fondé sur l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, celle-ci a, par son arrêt n° 134/2012 du 30 octobre 2012, d'une part, annulé l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 en ce qu'il 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, d'autre part, maintenu les effets de la disposition annulée à l'égard des amendes définitivement prononcées jusqu'au 3 juin 2011.

Saisie d'un recours en interprétation de son arrêt n° 134/2012 par la Région de Bruxelles-Capitale, la Cour constitutionnelle a, par son arrêt n° 5/2014 du 16 janvier 2014 jugé que «Les termes “amendes définitivement prononcées jusqu'au 3 juin 2011” dans le dispositif de l'arrêt n° 134/2012 du 30 octobre 2012 visent les amendes prononcées qui ne sont plus susceptibles le 3 juin 2011 de faire encore l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État ainsi que les amendes prononcées qui ont fait l'objet d'un recours en annulation qui a été rejeté par le Conseil d'État au plus tard le 3 juin 2011» et que «Les mêmes termes 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».

Il ressort d'un avis publié au *Moniteur belge* le 18 août 2014, qu'un second recours en interprétation de l'arrêt n° 134/2012 a été introduit le 19 mai 2014 par la GmbH European Air Transport Leipzig auprès de la Cour constitutionnelle. Par son arrêt n° 95/2015 du 25 juin 2015, la Cour constitutionnelle a déclaré ce second recours en interprétation irrecevable.

Moyen

Considérant que la requérante indique que l'arrêt n° 220.274 est fondé sur l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui a été annulé par l'arrêt n° 134/2012; que le maintien des effets de la disposition annulée par la Cour constitutionnelle ne vise pas la présente affaire puisque l'arrêt du Conseil d'État ayant été rendu après le 3 juin 2011, l'amende infligée à la requérante n'était pas définitive à cette date; que la requête a été introduite dans les six mois de la publication de l'arrêt n° 134/2012 au *Moniteur belge*; et qu'elle a intérêt à obtenir la rétractation d'un arrêt rejetant le recours en annulation introduit contre une décision administrative lui infligeant une amende;

qu'elle avance que l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 a été annulé par l'arrêt n° 134/2012 en ce que cette disposition ne permettait pas, jusqu'au 7 décembre 2012, de prendre en considération des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum qui y est fixé; que la décision de l'I.B.G.E. était fondée sur une version de l'article 33, 7°, b,

antérieure à sa modification par l'ordonnance du 24 novembre 2011; que l'arrêt n° 220.274 a rejeté le moyen pris de l'inconstitutionnalité constatée par l'arrêt n° 44/2011; qu'il ne pourrait pas être reproché à la requérante de ne pas avoir demandé, en son temps, à pouvoir bénéficier de circonstances atténuantes puisque l'ordonnance ne le prévoyait pas; que l'article 33, 7°, b, est censé ne jamais avoir existé, de sorte que l'arrêt du Conseil d'État n'a pas de fondement légal et constitutionnel; qu'en vertu des articles 108 et 159 de la Constitution, toute décision administrative doit reposer sur une base valable, ce que n'était pas l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999, et le Conseil d'État ne pouvait donc rejeter le recours en annulation; qu'en application de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, il convient de rétracter l'arrêt n° 220.274, d'annuler la décision de l'I.B.G.E. et de constater que, en raison de la prescription, il n'y a pas lieu à renvoi; qu'en vertu de l'arrêt n° 134/2012, l'article 33, 7°, b, est censé ne jamais avoir existé, de sorte que la décision de l'I.B.G.E. est privée de son fondement légal; que, par son arrêt n° 134/2012, la Cour constitutionnelle a «rendu fondé» le moyen invoquant l'absence de base constitutionnelle de la décision de l'I.B.G.E.; que, dans le rapport déposé sur l'affaire enrôlée sous la référence G/A 191.228, l'auditeur a conclu que l'arrêt n° 134/2012 sortit bien ses effets à l'égard de toutes les amendes qui, au 3 juin 2011, faisaient encore l'objet d'un recours en annulation pendant devant le Conseil d'État; qu'il n'y a pas lieu d'annuler la décision de l'I.B.G.E. pour violation des articles 85 et 100 du Code pénal, mais pour défaut de base légale; que la motivation de l'arrêt entrepris ne peut être suivie; que, tout d'abord, il ne s'agit plus d'examiner les effets d'un arrêt rendu sur question préjudicielle, comme ce fut le cas de l'arrêt n° 44/2011, mais de tirer les conséquences d'un arrêt d'annulation; qu'en outre, contrairement à ce qu'a jugé le Conseil d'État dans l'arrêt entrepris, premièrement, s'il a posé une question préjudicielle, c'est qu'il a admis l'incidence de la question sur la légalité des amendes administratives infligées sans tenir compte de circonstances atténuantes; que, deuxièmement, le texte même de l'ordonnance du 25 mars 1999 ne permettait pas de retenir des circonstances atténuantes; que, troisièmement, le barème des sanctions et la tolérance de l'I.B.G.E. et du Collège d'Environnement étaient et sont tels qu'aucune amende du montant minimal de 625 € n'est jamais infligée; que l'I.B.G.E. ne tenait jamais compte de circonstances atténuantes indépendantes de l'importance de l'infraction, alors même que c'est là leur fonction; que, quatrièmement, il est admis par la doctrine et la jurisprudence que les circonstances atténuantes ne sont pas nécessairement celles qui imposent de passer sous le minimum légal; que cette position est d'ailleurs défendue par l'auditeur dans le rapport déposé en l'affaire enrôlée sous la référence G/A 191.228; et qu'en tout état de cause, il faudrait poser à la Cour constitutionnelle une demande d'interprétation sur la notion de circonstances atténuantes visée par l'arrêt n° 44/2011;

Considérant que l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle est rédigé comme suit:

« Dans la mesure où un arrêt du Conseil d'État est fondé sur une disposition d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, qui a ensuite été annulée par la Cour constitutionnelle, ou d'un règlement pris en exécution d'une telle norme, cet arrêt peut être rétracté en tout ou en partie.

Le délai de recours est de six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour constitutionnelle au *Moniteur belge*. »

Considérant que l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, dans le texte applicable à l'époque de la décision attaquée, porte en son article 33, 7°, b, qu'«est passible d'une amende administrative de 25.000 à 2.500.000 francs toute personne qui... étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, créée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

Considérant que par l'arrêt n° 134/2012 du 30 octobre 2012, la Cour constitutionnelle a annulé cet article «en ce qu'il 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»;

Considérant que par cet arrêt, la Cour constitutionnelle n'a pas annulé la règle de droit inscrite à l'article 33, 7°, b, mais seulement l'absence de disposition autorisant à prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui est fixé; qu'au demeurant c'est sans toucher à l'article 33, 7°, b, mais en insérant dans l'ordonnance l'article 40bis, que le législateur a remédié à l'inconstitutionnalité sanctionnée par la Cour, sans que cette façon de procéder ait suscité de critique;

Considérant que l'arrêt du Conseil d'État n° 220.274 porte notamment le passage suivant:

« 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 par l'ordonnance; 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;»

Considérant que, pour la même raison, l'annulation par l'arrêt n° 134/2012 de l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 en ce qu'il ne permettait pas de prendre en compte les circonstances atténuantes... n'altère pas la validité du fondement législatif de la décision attaquée et de l'arrêt n° 220.274; qu'en effet, cet arrêt a constaté qu'il n'y avait pas matière à appliquer en l'occurrence des

circonstances atténuantes, de sorte qu'il est indifférent qu'il y ait ou non dans l'ordonnance une disposition, telle que l'article 40bis inséré dans l'ordonnance du 25 1999 par l'ordonnance du 24 novembre 2011, qui permette aux autorités qui infligent une amende administrative de réduire la peine au-dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes;

Considérant que la conception des circonstances atténuantes retenue par l'arrêt n° 220.274 – au demeurant conforme à ce qu'a jugé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 134/2012 – est un soutien nécessaire du dispositif et est revêtu de l'autorité de la chose jugée; qu'elle n'est pas concernée par l'annulation de la lacune relevée par la Cour constitutionnelle dans l'ordonnance du 25 mars 1999; que la critique articulée à son endroit n'est pas recevable;

Considérant que le recours en rétractation et les demandes qui se greffent sur lui ne peuvent être accueillis,

D É C I D E :

Article unique.

La requête est rejetée.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY