

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 234.334 du 12 avril 2016

188.206/XV-878

En cause : la s.a. Delta Air Transport, renommée **la s.a. Brussels Airlines**,
ayant élu domicile chez
Me M. GODFROID, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

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 16 mai 2008 par la s.a. Delta Air Transport, renommée la s.a. Brussels Airlines, qui demande l'annulation de «la décision du Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mars 2008 [...] confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement et de son fonctionnaire dirigeant du 31 octobre 2007 infligeant à SNBA une amende administrative de 11.905 euros pour seize 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 30 septembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 octobre 2015 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. GODFROID, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Mes Fr. TULKENS et É. WAGNON, avocats, 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'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 lors de l'adoption de la décision attaquée, porte en son article 33, 7°, b), qu'«est passible d'une amende administrative de 625 à 62.500 EUR toute personne qui... crée 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 23 avril 2007, deux inspecteurs de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) établissent un rapport de mesures constatant l'immission, les 28 et 30 mars 2007, de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 dans deux stations de mesure permanente situées 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 2007 et

des données fournies par Belgocontrol et Biac, nous constatons que 2 infractions à l'arrêté précité ont été commises par la compagnie Brussels Airlines...».

Le 22 juin 2007, deux inspecteurs de l'I.B.G.E. établissent un rapport de mesures constatant l'immission, les 3 (trois occurrences), 5, 6 (deux occurrences), 7 (deux occurrences), 12, 17, 18 et 20 (trois occurrences) avril 2007, de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 dans trois stations de mesure permanente situées 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 30 avril 2007 et des données fournies par Belgocontrol et Biac, nous constatons que 14 infractions à l'arrêté précité ont été commises par la compagnie Brussels Airlines...».

Les 27 avril et 29 juin 2007, l'I.B.G.E. adresse à la requérante une copie des deux procès-verbaux d'infraction précités et l'informe qu'ils ont également été communiqués au procureur du Roi.

Le 20 septembre 2007, 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 les deux procès-verbaux précités, son fonctionnaire dirigeant peut lui infliger une amende administrative, qu'elle peut faire part de ses moyens de défense par écrit ou faire part de son souhait d'être entendue, et qu'à défaut, il considérera que la partie requérante n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en sa possession.

Le 19 octobre 2007, la requérante adresse un mémoire à l'I.B.G.E.

Le 31 octobre 2007, le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. inflige une amende de 11.905 € à la requérante. Dans sa décision, il ne tient pas compte des dépassements constatés le 30 mars, le 3 avril à 6 heures 47 minutes 21 secondes, et le 7 avril.

Le 28 décembre 2007, la requérante introduit un recours devant le Collège d'environnement contre la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. Dans celui-ci, elle invoque la violation des principes généraux du droit 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 l'article 11 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, le fait que le montant de l'amende doive être revu à la baisse, l'incompétence des agents verbalisants, et l'absence de réponse de l'I.B.G.E. aux moyens de défense développés dans le mémoire déposé devant celui-ci, et conclut en demandant de l'acquitter ou de fixer le montant de l'amende à un montant n'excédant pas 600 euros.

Le 31 janvier 2008, l'I.B.G.E. adresse un mémoire au Collège d'environnement. La requérante y répond par un mémoire daté du 27 février. L'I.B.G.E. dépose un mémoire complémentaire daté du 3 mars.

Le 20 mars 2008, le Collège d'environnement décide de confirmer la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est rédigée comme suit :

«[...]»

I. Antécédents

Les 23 avril et 22 juin 2007, l'I.B.G.E. dresse à charge de Brussels Airlines, dénomination commerciale de Delta Air Transport, ci-après dénommée "DAT", deux procès-verbaux portant, respectivement les références n° 070423/avions/dme/fbr/Brussels Airlines – mars 2007 et n° 070622/avions/dme/fbr/Brussels Airlines – avril 2007. Il en résulte que DAT a commis 16 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien.

Ces procès-verbaux et les rapports de mesures sont portés à la connaissance de DAT les 27 avril et 29 juin 2007, en lui indiquant que ces documents sont aussi envoyés au procureur du Roi à Bruxelles.

Le parquet notifie les 10 mai et 16 août 2007 sa décision de ne pas exercer de poursuites. Le 20 septembre 2007, le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. écrit à DAT qu'il est en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'ordonnance 1999.

Une telle amende, d'un montant de 11.905 euros, a été infligée le 31 octobre 2007 à DAT pour infraction à l'article 33, 7°, b) de l'ordonnance 1999, à savoir 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 27 mai 1999, que ne peuvent dépasser les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région.

Cette décision ne tient compte, parmi les infractions commises entre 6h45 et 7h – 23 h et 23h15, que de celles dépassant de plus de 9 db les normes autorisées de nuit; qu'elle n'a pas donc eu égard aux dépassements constatés le [...].

II. Au fond

A. Considérant que DAT invoque une violation de l'exigence d'indépendance et d'impartialité consacrée par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par l'article 14, § 1^{er} du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par les principes généraux de droit d'indépendance et d'impartialité;

Considérant que l'indépendance et l'impartialité sont garanties par l'ensemble de la procédure de prise de décision; qu'il est prévu 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;

Considérant, en outre, que DAT invoque, à tort, la nullité du procès-verbal de constatation en raison de violation de formes substantielles; que les procès-verbaux des 23 avril et 22 juin 2007 sont de plus de 10 jours postérieurs à la date de la constatation des faits, respectivement en mars et avril 2007; qu'en outre, la

notification du procès-verbal du 23 avril 2007 aurait été effectuée à une adresse erronée, celle-ci n'étant pas l'adresse du siège d'exploitation de DAT; qu'il en résulterait que DAT n'en aurait eu connaissance que lors de sa communication par l'I.B.G.E. le 16 octobre 2007; qu'il s'agirait là d'une atteinte grave aux droits de la défense de DAT, le délai de prise de connaissance rendant très difficile la contestation des faits qui lui sont reprochés; que, subsidiairement, mais tout aussi à tort, DAT soutient que si le délai de 10 jours se calculait à partir de la communication de données supplémentaires par Belgocontrol et BIAC, il faudrait que l'I.B.G.E. établisse, documents à l'appui, la date à laquelle ces informations ont été communiquées;

Considérant que l'article 11 de l'ordonnance 1999 prévoit, en effet, qu'une copie du procès-verbal est communiquée dans les dix jours de la constatation de l'infraction; que cet article prévoit également que les agents constatent les infractions par procès-verbal; qu'il résulte de cette disposition que c'est l'établissement du procès-verbal qui constitue la constatation des infractions; que les procès-verbaux dressés les 23 avril et 22 juin 2007 lui ont été communiqués dans les dix jours de leur établissement, à savoir, respectivement, les 27 avril et 29 juin 2007; que si le premier de ces procès-verbaux a été notifié à une adresse qui n'est pas celle du siège de DAT, c'est en se fondant légitimement sur le libellé de la lettre que "Brussels Airlines" adressait à l'I.B.G.E. le 16 février 2007, "Brussels Airlines" dont le papier à en-tête rappelle qu'il s'agit du nom commercial utilisé par plusieurs sociétés au nombre desquelles DAT;

B. Considérant que DAT estime que les procès-verbaux sont également nuls dès lors qu'ils ont été dressés par deux agents dont l'une, Madame Florence Braun, n'a été désignée en qualité de contrôleur au sens de l'article 4 de l'ordonnance 1999 *qu'a posteriori*, par une décision du 31 octobre 2007; qu'alors que cette disposition prévoit la désignation des contrôleurs par le Gouvernement, c'est par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. que les deux agents signataires ont été désignés contrôleurs; que, de surcroît, aucun des deux agents n'avait la qualité d'officier de police judiciaire, qualité qui serait requise de l'auteur de procès-verbaux;

Considérant que l'article 4 de l'ordonnance 1999 a habilité le Gouvernement à désigner les agents chargés de contrôler le respect des dispositions visées à son article 2; que ce dernier a, sur cette base, adopté le 20 mai 1999 un arrêté relatif au contrôle du respect des dispositions légales et réglementaires en matière d'environnement, dont l'article 1^{er} dispose que "les fonctionnaires et agents de l'I.B.G.E. affectés au contrôle par les fonctionnaires dirigeants sont chargés (...) de rechercher et de constater les infractions aux dispositions (...) suivantes (...) : (...) 11° l'ordonnance du 17 juillet relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain"; qu'en vertu de l'article 11 de l'ordonnance 1999, les agents visés à l'article 4 constatent les infractions par procès-verbal faisant foi jusqu'à la preuve du contraire; qu'il résulte des dispositions précitées que c'est donc le fonctionnaire dirigeant qui désigne nominativement les agents chargés de rechercher et constater les infractions;

Considérant par ailleurs qu'aucune disposition n'impose que les procès-verbaux soient signés par plus d'un agent, ni que les agents dressant les procès-verbaux aient la qualité d'officier de police judiciaire;

Considérant que, dès lors que les constatations ont également été faites par Monsieur Didier Mellaerts, dûment désigné par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. en qualité de contrôleur, le grief relatif à la non validité des procès-verbaux est dénué de pertinence;

Considérant que les infractions sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposant au dossier;

C. Considérant que DAT conteste la constitutionnalité du système d'amendes administratives organisé par l'ordonnance 1999 telle que modifiée; qu'ainsi DAT conteste la conformité de ce système d'amendes administratives aux articles 12 et 144 de la Constitution;

Considérant qu'il n'appartient ni à l'I.B.G.E., ni au Collège d'environnement, en leur qualité d'autorité administrative, de se prononcer sur la constitutionnalité de la législation dont la mise en œuvre leur a été confiée;

Considérant que, conformément à l'article 33, 7° de l'ordonnance 1999, est passible d'une amende administrative de 625 à 62.500 euros toute personne qui, "crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par la 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 précises dans l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien;

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

Considérant que, compte tenu de l'importance des dépassements constatés, l'amende infligée est raisonnable;

Le Collège d'environnement [...]

décide

Article 1^{er} : Le recours est recevable.

Article 2 : La décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. du 31 octobre 2007 par laquelle celui-ci inflige à la s.a. Delta Air Transport une amende administrative est confirmée.

[...]»;

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'à tout le moins, elle doit pouvoir introduire un recours devant une juridiction disposant d'un pouvoir de pleine juridiction, ce que ne sont ni le recours devant le Collège d'environnement, ni, en partie du moins, le recours en annulation devant le Conseil d'État; qu'elle cite notamment l'arrêt *Silvester's Horeca Service c. Belgique* de la Cour européenne des droits de l'homme, et l'arrêt n° 125/2003 de la Cour constitutionnelle; qu'elle soutient qu'à supposer que le Conseil d'État puisse procéder à un contrôle de pleine juridiction, ce contrôle n'intervient qu'en dernier recours et est à cet égard tardif;

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; et qu'il convient de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle;

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. et le Collège d'environnement ont 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 11.905 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 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^o et 3^o 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 par la requérante, arrêts qui, tous deux, concernent des recours portés devant des juridictions judiciaires et non devant le Conseil d'État;

Considérant que, dans l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, 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 (point B.10.3.);

que si, lorsqu'il connaît d'un recours dirigé contre une sanction administrative, le Conseil d'État statue sur «le bien-fondé d'une accusation en matière pénale» au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il n'en devient pas pour autant une juridiction répressive devant laquelle s'appliqueraient les règles habituelles de la procédure pénale; qu'en particulier, rien

ne commande qu'il déroge au caractère écrit de la procédure et à l'obligation d'invoquer tous les moyens dès le dépôt de la requête;

Considérant que la décision attaquée a été prise le 20 mars 2008, sur un recours introduit le 28 décembre 2007, que la décision de l'I.B.G.E. qu'elle confirme a été prise le 31 octobre 2007, et que les infractions ont été commises du 28 mars au 20 avril 2007; que ni le délai d'un peu plus de sept mois qui sépare l'infraction la plus ancienne de la sanction prononcée par l'I.B.G.E., ni celui dans lequel a été prise, sur recours, la décision du Collège d'environnement ne peuvent être regardés comme déraisonnables; que le procureur du Roi disposait d'un délai de six mois pour décider, le cas échéant, d'engager des poursuites judiciaires; 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, et de l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui a la même portée;

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, 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;

Considérant 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 et de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

qu'elle relève:

- que les articles 14, § 1^{er}, du Pacte et 6, § 1^{er}, de la Convention garantissent 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 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 a 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 le fonctionnaire dirigeant ne pouvait être impartial en se prononçant sur la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999;

- que l'I.B.G.E. est juge et partie;

- que le fonctionnaire dirigeant a signé les courriers notifiant les procès-verbaux 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 ou objective;

- 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;

que, dans le mémoire en réplique, elle fait valoir:

- que le caractère pénal de la sanction entraîne l'application des articles 6, § 1^{er}, de la Convention et 14, §§ 1^{er} et 5, du Pacte;

- que la Cour constitutionnelle a indiqué, dans son arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992, que les principes consacrés par l'article 6 de la Convention sont en toute hypothèse applicables aux amendes administratives ou qualifiées comme telles;
- 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;
- qu'il est permis de s'interroger sur l'indépendance du Collège d'environnement et sur le réel pouvoir décisionnel de celui-ci, à la lecture du passage de l'acte attaqué selon lequel il n'appartient pas audit Collège de se prononcer de quelque manière que ce soit sur la légalité de la législation dont la mise en œuvre participe de ses compétences;

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 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;

Considérant en outre que les critiques articulées par le moyen tendent essentiellement 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;

Considérant, surabondamment, 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;

Considérant que le Collège d'environnement, actuellement régi par l'article 79 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, est une autorité administrative indépendante; que l'impartialité de ses membres est garantie par les incompatibilités édictées à l'article 2 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1993 relatif au Collège d'environnement, par l'impossibilité de les révoquer sauf en cas d'inconduite notoire portant préjudice à la dignité de leur fonction et en cas de manquements graves dans l'exercice de leur charge (article 4 du même arrêté); que la circonstance que son statut d'autorité administrative ne lui permette ni de refuser d'appliquer une réglementation illégale, ni d'écarter une disposition législative incompatible avec une règle de droit international directement applicable, ni d'interroger la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité d'une disposition législative, ne permet pas de mettre en doute son impartialité;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 10, 11 et 159 de la Constitution, 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 31 octobre 2007 de lui infliger une amende administrative de 11.905 euros pour infractions aux normes de bruits définies dans l'arrêt 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'il n'appartient ni à l'I.B.G.E., ni au Collège d'environnement, en leur qualité d'autorité administrative, de se prononcer sur la constitutionnalité de la législation dont la mise en œuvre leur 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'arrêt 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 et l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

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 Constitutionnelle 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 dispositions visées au moyen;

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'article 10 de 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, et que la Cour a ensuite rendu le 30 octobre 2012 un arrêt annulant ce même article 33, 7°, b), qui ne prévoyait pas, jusqu'au 7 décembre 2011, la prise en compte des circonstances atténuantes permettant de réduire l'amende à un montant moindre que le minimum 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 par rapport au nombre de vols qu'elle effectue, et relève que le Collège d'environnement n'a pas tenu compte, dans la détermination du montant de l'amende, 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 à un maximum de 600 euros comme proposé dans le mémoire qu'elle a déposé devant le Collège d'environnement; que, rappelant la différence entre le montant des amendes pénales et 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; qu'elle ajoute encore qu'à tout le moins, il convient que le Conseil d'État revoie le montant global de l'amende et le réduise en tenant compte des circonstances atténuantes dont elle s'est prévaluée;

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 en premier lieu 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;

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

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

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

Considérant que l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 rend «passible d'une amende administrative de 625 à 62.500 EUR toute personne qui... 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 11.905 euros, c'est-à-dire un montant supérieur au minimum de l'amende prévu par l'ordonnance;

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

Considérant qu'en l'espèce, l'autorité qui a infligé la sanction attaquée a choisi, dans la fourchette très large que lui donne l'ordonnance, d'infliger une amende supérieure au minimum prévu; qu'en optant pour une telle sanction, elle n'avait pas matière à s'interroger sur une éventuelle atténuation de la sanction par le jeu de circonstances atténuantes, quand bien même elles auraient été prévues par la

législation; que ce ne serait que dans l'hypothèse où la sanction prononcée aurait correspondu au minimum légal qu'il y aurait lieu de se demander si ce minimum n'aurait pas été abaissé au cas où la législation aurait prévu qu'il pouvait l'être par le jeu de circonstances atténuantes; qu'il s'ensuit que l'inconstitutionnalité relevée par la Cour constitutionnelle dans l'ordonnance du 25 mars 1999 est dépourvue d'incidence sur la légalité ou la constitutionnalité de la décision attaquée;

Considérant encore que, dans les développements que lui donne le dernier mémoire, la troisième branche du moyen dénonce également la différence entre les montants des amendes pénales et administratives; que la Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, que la différence de traitement dénoncée ne violait pas la Constitution;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation des formalités substantielles prévues à l'article 11 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 deux procès-verbaux établis les 23 avril et 22 juin 2007, relativement à des infractions commises en mars et en avril 2007, et que les rapports de mesure également datés du 23 avril et du 22 juin 2007 sont signés par deux agents de l'I.B.G.E. et contiennent des indications sur les conditions dans lesquelles les mesures ont été réalisées;

qu'elle soutient 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 les procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire sont de plus de 10 jours postérieurs à la constatation des infractions en mars et avril 2007, 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 ajoute:

– que le procès-verbal du 23 avril 2007 a été notifié le 27 avril à une adresse erronée;

– 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;

– et que la méconnaissance de cette formalité 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 jamais été communiqués à la requérante, et que l'I.B.G.E. n'a jamais produit les pièces attestant des dates auxquelles il a reçu ces données;

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

– qu'il incombait à l'I.B.G.E. de vérifier l'adresse à laquelle le procès-verbal du 23 avril 2007 devait être envoyé, celui-ci ne pouvant se contenter de se référer à l'adresse mentionnée dans une lettre de la requérante du 16 février 2007, antérieure à la commission des infractions, et que la négligence de l'I.B.G.E. a eu pour conséquence que la requérante n'a eu connaissance de ce procès-verbal que sept mois après les faits;

que, dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir:

– 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 les procès-verbaux notifiés à la requérante ne contiennent pas les éléments de preuve permettant de conclure que ce sont bien des appareils à elle qui ont commis les infractions reprochées, que les enregistrements des données de Biac et Belgocontrol ne lui ont pas été transmis pour procéder aux vérifications qui s'imposent, et que même si cette transmission devait finalement avoir lieu, elle serait tardive;

Considérant 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 infractions en mars et en avril 2007; 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 23 avril 2007 pour les infractions de mars 2007, et le 22 juin 2007 pour les infractions d'avril 2007; que le procès-verbal du 23 avril 2007 a été notifié le 27 avril suivant, soit dans le délai de 10 jours fixé par l'article 11 de l'ordonnance, à l'adresse de correspondance que la requérante elle-même avait expressément signalée à l'I.B.G.E. dans une lettre du 16 février 2007 par laquelle elle réagissait à un courrier ayant trait au bruit généré par le trafic aérien; que, dans ces circonstances, la requérante est malvenue d'alléguer que le procès-verbal du 23 avril 2007 a été envoyé à une adresse erronée, et qu'il y a lieu de considérer que ce procès-verbal a été régulièrement notifié à la requérante; que le procès-verbal du 22 juin 2007 a été notifié à la requérante le 29 juin suivant, soit, là également, 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 des délais qui doivent être considérés comme raisonnables;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le douze avril deux mille seize 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