

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 235.365 du 6 juillet 2016

190.222/XV-871

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

contre :

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

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

- 3. l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.**

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 octobre 2008 par la s.a. Brussels Airlines, qui demande l'annulation de «la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement et de son fonctionnaire dirigeant du 29 avril 2008 [...] infligeant à b.air une amende de 50.526 euros pour quarante-huit 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 et qui a été implicitement confirmée par le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale dès lors que celui-ci n'a rendu aucune décision dans le délai de deux mois qui lui était imparti pour statuer sur l'appel de la requérante»;

Vu le dossier administratif déposé par la Région de Bruxelles-Capitale;

Vu le mémoire en réponse de la Région de Bruxelles-Capitale, et le mémoire en réplique et ampliatif, 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 de la partie requérante et de la Région de Bruxelles-Capitale;

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. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me M. GODFROID, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Mes Fr. TULKENS et É. WAGNON, avocats, comparaissant pour la Région de Bruxelles-Capitale, et Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement;

Entendu, en son avis contraire, 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.

Les 9 et 24 juillet, 17 septembre, 15 et 24 octobre et 7 décembre 2007, deux inspecteurs de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.) établissent des procès-verbaux d'infraction fondés sur le constat d'immission, au cours des mois de mai, juin, juillet, août, septembre et octobre 2007, de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 par des stations de mesure permanente situées sur le territoire régional.

Les 18 et 31 juillet, 24 septembre, 22 et 30 octobre et 13 décembre 2007, l'I.B.G.E. adresse à la requérante, à l'époque nommée la s.a. Delta Air Transport, une copie des procès-verbaux d'infraction précités et l'informe qu'ils ont également été communiqués au procureur du Roi.

Le 18 mars 2008, 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 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 17 avril 2008, la requérante adresse un mémoire à 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, l'existence de causes de justifications ou de circonstances atténuantes, la caractère continu de certaines infractions, et conclut en demandant de l'acquitter ou de fixer le montant de l'amende à maximum 100 euros par infraction.

Le 29 avril 2008, le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. inflige une amende de 50.526 € à la requérante. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est rédigée comme suit :

«[...]»

Vu qu'en date des [...] les procès-verbaux [...] à charge de la compagnie aérienne Delta Air transport (n° 0400.863.498) ont été envoyés au Procureur du Roi conformément à l'article 36 de l'ordonnance du 25/03/99 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (MB du 24.06.1999);

Vu le fait que le Procureur du Roi nous a fait savoir dans les six mois de la date d'envoi des procès-verbaux, plus précisément les [...] qu'il ne poursuivrait pas

l'affaire en cause et que pour cette raison une amende administrative peut être infligée en vertu de l'article 37 de l'ordonnance susmentionnée;

Considérant qu'en l'espèce l'I.B.G.E. est intervenu suite à un contrôle thématique par la réalisation de mesures de bruit continues pendant la période des mois de [...] au moyen d'un appareil de mesure (type Equipement 01 dB, symphonie – 1.51);

[...]

Considérant qu'en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 et 33 de l'ordonnance relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 EUR, cela conformément à l'article 41 de la même ordonnance;

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 [...] 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 reçus le [...];

Considérant que par cet écrit Maître Godfroid et Maître Massart, conseils de Delta Air Transport exerçant sous la dénomination commerciale Brussels Airlines (ci-après “SNBA”), ont déclaré ce qui suit :

- les procès-verbaux n'ont pas été communiqués à SNBA dans les 10 jours de la constatation des infractions, conformément à l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999, le jour de la constatation étant selon Maître Godfroid la date à laquelle la mesure de bruit a été effectuée, ce qui ne permet plus ou que difficilement à SNBA 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;

- SNBA satisfait aux conditions requises pour invoquer l'existence d'une erreur invincible. SNBA et ses pilotes ne sont pas en mesure de prévoir raisonnablement la possibilité d'un événement constitutif d'une infraction et de la prévenir et qu'il leur est impossible de pouvoir ou de devoir s'en rendre compte. Tous les avions avec lesquels ces infractions ont été commises satisfont aux normes de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale. Les pilotes de SNBA font l'objet des entraînements les plus sévères. Ils respectent scrupuleusement les procédures de décollage et atterrissage en vigueur à Bruxelles-National, ainsi que les instructions du contrôle aérien;

- Le nombre d'infractions imputées à SNBA pour mai à octobre 2007 est en augmentation. Cette augmentation n'est due qu'à un seul et unique facteur. L'intégration des appareils Boeing 737-300 et 400 de Virgin Express, aujourd'hui Brussels Airlines Fly, dans la flotte de SNBA depuis mai 2007;

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 09/07/2007, 24/07/2007, 17/09/2007, 15/10/2007, 24/10/2007 et 07/12/2007 ont été communiqués respectivement les 18/07/2007, 31/07/2007, 24/09/2007, 22/10/2007, 30/10/2007 et 13/12/2007, soit dans le délai requis;

Considérant qu'en ce qui concerne les vols opérés par des avions appartenant Virgin Express, ces vols ont été opérés sous le *callsign* de Delta Air transport et donc sous sa responsabilité;

Considérant que l'IBGE a pris pour ligne de conduite de dresser procès-verbal contre le titulaire du *callsign* après dépouillement des données fournies par Belgocontrol et Biac;

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 a par ailleurs déjà fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation au Conseil d'État, la demande de suspension ayant été refusée et 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'infractions 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 relative 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 l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien définit trois zones sur le territoire de la région de Bruxelles-Capitale, la zone 0, la zone 1 et la zone 2. Pour la détermination du montant de l'amende administrative, il a été décidé de ne pas tenir compte des dépassements suivants :

[...]

et cela afin de tenir compte de l'unicité de l'infraction, puisque ces dépassements provenaient d'un même vol, qui a engendré un dépassement plus important à une autre station de mesure. Une augmentation de l'amende a toutefois été calculée pour les vols qui ont causé des infractions dans différentes zones et qui ont de ce fait occasionné des nuisances chez plus de personnes;

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 6 h 45 et 7 h – 23 h et 23 h 15 (heure de nuit), que de celles dépassant de plus de 9 dB les normes autorisées de nuit, et d'ignorer les autres, à savoir [...];

Considérant que l'infraction du 22/08/2007 commise à 6 h 45 min 01 s n'est pas imputable à Delta Air Transport suivant les données Biac et Belgocontrol, mais à une autre compagnie aérienne;

Considérant que pour les mois de juin 2007 et d'août 2007 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 de juin 2007 et d'août 2007;

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

Art 1 :

Une amende administrative est infligée à charge de la compagnie aérienne Delta Air Transport exerçant le commerce sous la dénomination Brussels Airlines. Elle s'élève à 50.526 EUR [...];

Le 4 juillet 2008, la requérante introduit un recours devant le Collège d'environnement contre la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E.

Le Collège d'environnement s'abstenant de prendre une décision au terme du délai prévu par l'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. est censée confirmée;

Désignation de la partie adverse

Considérant que le Collège d'environnement est réputé avoir confirmé la décision de l'I.B.G.E. en qualité d'organe de la Région de Bruxelles-Capitale dénué de personnalité juridique propre; que c'est la Région qui 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;

Quant à la compétence du Conseil d'État

Considérant que, dans son mémoire en réponse, déposé en janvier 2009, la Région de Bruxelles-Capitale demande qu'il soit sursis à statuer en attendant que la Cour de cassation se soit prononcée sur le pourvoi en cassation introduit contre les arrêts du 4 décembre 2008 par lesquels le Conseil d'État s'est déclaré incompétent pour connaître de la demande d'annulation des amendes infligées en application de l'ordonnance du 25 mars 1999;

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;

Quant à la recevabilité du recours

Considérant que la Région de Bruxelles-Capitale allègue que le recours aurait dû être dirigé, non pas contre la décision de l'I.B.G.E. du 29 avril 2008, mais contre sa confirmation implicite par le Collège d'environnement, et que, partant, il est irrecevable;

Considérant que dans le mécanisme institué par les articles 38 et 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et

la répression des infractions en matière d'environnement, lorsqu'une décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. fait l'objet d'un recours et que le Collège d'environnement ne statue pas dans les deux mois, la décision de l'I.B.G.E. est censée confirmée; que l'acte attaqué résulte donc de la combinaison d'une décision expresse – celle de l'I.B.G.E. – et d'une abstention; que ces deux éléments sont indissolublement liés pour ne former qu'une décision; qu'en attaquant la décision de l'I.B.G.E. implicitement confirmée par le Collège d'environnement, la requérante a correctement désigné l'acte attaqué; que le recours est recevable;

Fond

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 12 et 144 de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'article 14, §§ 1^{er} et 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

qu'en substance, elle considère que l'amende administrative qui lui a été infligée est une peine, qui ne peut être infligée que par une juridiction de l'ordre judiciaire, ce que ne sont ni l'I.B.G.E. ni le Collège d'environnement; qu'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 – spécialement lorsque celui-ci confirme implicitement la décision de l'I.B.G.E. en s'abstenant de statuer dans le délai imparti –, 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 invoque les arrêts du Conseil d'État du 4 décembre 2008 précités, et 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;

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 50.526 euros en tenant compte de la récidive, et 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, ainsi que le fait que l'augmentation du nombre d'infractions trouve son origine dans l'absorption de Virgin Express, dont les avions étaient moins silencieux; 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 – ou, comme en l'espèce, la décision de l'I.B.G.E. réputée confirmée par l'effet de l'article 39bis, alinéa 4, de l'ordonnance du 25 mars 1999 –, 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 la décision attaquée a été prise par l'I.B.G.E. le 29 avril 2008, et que les infractions ont été commises au cours des mois de mai, juin, juillet, août, septembre et octobre 2007; que le délai d'un peu moins d'un an qui sépare l'infraction la plus ancienne de la sanction prononcée par l'I.B.G.E., et censée confirmée par le Collège d'environnement, ne peut être regardé comme déraisonnable; 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 est 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 et le fonctionnaire dirigeant adjoint ont mis en mouvement la procédure contre la requérante;

– que l'I.B.G.E., qui a pour mission de rechercher et instruire les infractions, est le bénéficiaire des amendes infligées par son fonctionnaire dirigeant, même si formellement l'amende est destinée à alimenter le Fonds pour la protection de

l'environnement, et est intervenu devant le Conseil d'État pour défendre la légalité de l'arrêté de 27 mai 1999;

- que les principes d'impartialité et d'indépendance sont applicables à l'autorité administrative lorsqu'elle inflige une sanction administrative;
- que l'I.B.G.E., étant chargé de constater, poursuivre et sanctionner les infractions cumule les fonctions et viole la règle de l'impartialité;
- que 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 et le fonctionnaire dirigeant adjoint ont 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. – *a fortiori* dans la présente espèce où le Collège n'a pas statué – 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 certaines de ses décisions, 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, dont la décision est réputée confirmée par le Collège d'environnement;

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;

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 ni l'I.B.G.E., ni le Collège d'environnement – qui n'a pas explicitement pris position sur le recours administratif de la requérante –, en leur qualité d'autorités administratives, «ne se sont prononcés 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'arrêté du 27 mai 1999 ainsi d'ailleurs que la conformité de l'ordonnance du 25 mars 1999 aux articles 12 et 144 de la Constitution; qu'en ne rendant pas de décision, le Collège d'environnement a refusé d'opérer le contrôle de constitutionnalité et de légalité qui lui était demandé, et 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 107^{ter}, § 2, 2^o et 3^o 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 exercé par l'I.B.G.E. et le Collège d'environnement 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, l'I.B.G.E. et le Collège d'environnement ont 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, qui n'a pas statué, n'a évidemment pas répondu à l'argumentation relative aux circonstances atténuantes dont la requérante se prévalait déjà devant l'I.B.G.E.; qu'elle estime qu'il y a lieu de réduire le montant de l'amende qui lui a été infligée à un maximum de 4.800 euros; 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;

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

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

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

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 50.526 euros, c'est-à-dire un montant bien 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 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 six procès-verbaux établis les 9 et 24 juillet, 17 septembre, 15 et 24 octobre et 7 décembre 2007, relativement à des infractions commises de mai à octobre 2007, et que les rapports de mesure datés des mêmes jours 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, 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:

- 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;

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 implicitement 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;
- que le procès-verbal n° 070105 [*lire sans doute* : 071015], qui reprend les infractions du mois d'août 2007, mentionne une infraction commise le 22 août, de 6 h. 45 min. 01 sec. à 6 h. 45 min. 37 sec. avec un avion immatriculé OOVBR à destination de l'Espagne et des Îles Canaries; or, en page 8 de sa décision, l'I.B.G.E.

ne tient pas compte de cette infraction au motif qu'elle «n'est pas imputable à Delta Air Transport suivant les données Biac et Belgocontrol, mais à une autre compagnie aérienne», qu'il existe donc une discordance entre les enregistrements des données de Biac et de Belgocontrol et les données figurant au procès-verbal, et qu'il est donc indispensable de communiquer en temps utile aux compagnies, non seulement les procès-verbaux, mais aussi les enregistrements des données de Biac et de Belgocontrol sans lesquels la matérialité et l'imputabilité des infractions reprochées ne peut être vérifiée par la compagnie aérienne;

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 au cours des mois de mai, juin, juillet, août, septembre et octobre 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 9 juillet 2007 pour les infractions de mai 2007, le 24 juillet 2007 pour les infractions de juin 2007, le 17 septembre 2007 pour les infractions de juillet 2007, le 15 octobre 2007 pour les infractions d'août 2007, le 24 octobre 2007 pour les infractions de septembre 2007, et le 7 décembre 2007 pour les infractions d'octobre 2007; que les procès-verbaux précités ont été notifiés respectivement les 18 et 31 juillet, 24 septembre, 22 et 30 octobre et 13 décembre 2007, soit chaque fois 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 la requérante n'a pas intérêt à critiquer le fait qu'une infraction constatée le 22 août à 6 h 45 et attribuée par le procès-verbal n° 071015 à

l'appareil immatriculé OOVBR qui appartient à la requérante a été écartée par l'I.B.G.E. dans la décision attaquée au motif que le dépassement est imputable à un autre appareil, appartenant à autre compagnie; que ce passage du procès-verbal établit au contraire que l'I.B.G.E. a soigneusement analysé les données fournies par Biac, Belgocontrol et ses propres sonomètres, et vérifié l'exactitude des procès-verbaux établis par ses services;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation du principe général des droits de la défense, de l'article 149 de la Constitution, ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs,

en ce que la décision attaquée retient pour la période de mai à octobre 2007 quarante-huit 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 et fixe à 50.526 euros le montant de l'amende infligée à la requérante;

alors que, comme le faisait valoir la requérante dans son mémoire à l'appui de l'appel formé contre la décision de l'I.B.G.E., elle n'avait pas et n'a pas eu connaissance du mode de calcul de l'amende par infraction commise appliqué par l'I.B.G.E., lequel n'a pas davantage justifié la récidive, qu'il n'a pas été répondu à l'argumentation de la requérante sur la méthode de calcul ni à celle faisant valoir qu'une augmentation des infractions était seulement imputable à l'intégration dans la flotte de la requérante des appareils de Virgin Express, si bien qu'il y a eu violation des droits de la défense et des principes constitutionnels et légaux sur l'obligation de motivation qui s'applique aux actes administratifs;

que, dans les développements du moyen, après avoir rappelé la portée de l'obligation de motiver les actes administratifs en la forme, elle indique notamment que:

- dans sa décision du 29 avril 2008, l'I.B.G.E. indique que «pour les mois de juin 2007 et d'août 2007 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 de juin 2007 et d'août 2007»; il n'a ainsi manifestement tenu aucun compte des explications fournies par la requérante dans son mémoire du 17 avril 2008, selon lesquelles l'augmentation des infractions est uniquement due à l'intégration de certains avions de Virgin Express dans sa flotte depuis mai 2007;
- de plus, l'I.B.G.E. n'établit pas la réalité de la récidive, qui constitue une affirmation purement unilatérale; en outre, la requérante n'est pas en mesure de vérifier l'impact de cette prétendue récidive sur le montant de l'amende;

Considérant que le moyen n'est pas fondé en tant qu'il est pris de la violation de l'article 149 de la Constitution, qui ne vise que «tout jugement», à l'exclusion des décisions administratives;

Considérant que la décision de l'I.B.G.E. réputée confirmée par le Collège d'environnement porte notamment ce qui suit:

«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'infractions 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 relative 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;»;

que cette décision explique ensuite avoir tenu compte de l'unicité d'infraction, des seuils de tolérance appliqués, ainsi que de l'élément de récidive, et indique en outre que «l'infraction du 22/08/2007 commise à 6 h 45 min 01 s n'est pas imputable à Delta Air Transport suivant les données Biac et Belgocontrol, mais à une autre compagnie aérienne»;

Considérant que la décision de l'I.B.G.E. constate que la requérante a commis 61 infraction consistant en dépassement du niveau sonore admissible, mais qu'elle n'en sanctionne que 48, omettant délibérément les dépassements de peu d'importance et ne comptant que pour une infraction les cas où plusieurs sonomètres ont relevé des infractions au passage du même avion, et considérant en outre que «l'infraction du 22/08/2007 commise à 6 h 45 min 01 s [...] est [...] imputable [...] à une autre compagnie aérienne»; que chaque infraction est passible d'une amende comprise entre 625 et 62.500 €; qu'en l'occurrence le montant retenu est de 50.526 €, soit en moyenne 1053 € par infraction, soit moins du double du minimum; que la confrontation de l'importance du dépassement de niveau sonore constaté (exprimé selon une échelle logarithmique) avec le taux de l'amende prononcée montre que celle-ci n'apparaît pas manifestement déraisonnable; que les explications circonstanciées données dans le dossier quant à la formule mathématique utilisée pour calculer le montant de l'amende, corroborent la constatation que la décision attaquée n'est pas arbitraire mais procède de l'exercice raisonnable du pouvoir d'appréciation dont la partie adverse dispose; que la décision de l'I.B.G.E. indique quels sont les paramètres qui entrent en ligne de compte pour déterminer ce montant; qu'aucune règle n'imposait que le détail de la formule mathématique utilisée soit

publié ou inscrit dans un texte réglementaire ni que le détail des montants relatifs à chaque infraction soit indiqué dans la décision;

Considérant que le montant de l'amende ainsi établi est majoré en cas de récidive; que la requérante a indiqué qu'une partie des infractions qui lui sont reprochées est imputable aux appareils qu'elle a repris de la flotte de Virgin Express, composée d'avions bruyants; que par cet argument, la requérante a expliqué la cause de certaines infractions, mais sans contester l'état de récidive que la décision de l'I.B.G.E réputée confirmée a pu constater sans autre motivation;

Considérant que la requérante ne conteste pas qu'il y a bien eu une augmentation d'au moins 20 % du nombre d'infractions commises en juin et août 2007 par rapport aux mêmes mois d'au moins une des trois années précédentes; qu'aucune règle n'imposait de motiver la légère augmentation calculée par l'I.B.G.E., particulièrement alors que le montant majoré reste en deçà du maximum prévu par l'ordonnance du 25 mars 1999;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le Collège d'environnement est 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 partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
six juillet 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