

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 240.015 du 28 novembre 2017

195.775/XV-1224

En cause : **la société de droit américain
KALITTA AIR LLC,**
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 65, boîte 11,
1050 Bruxelles,

contre :

**1. le Collège d'Environnement
de la Région de Bruxelles-Capitale,
2. la Région de Bruxelles-Capitale,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
chaussée de la Hulpe 120
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

I. Objet du recours

Vu la requête introduite le 9 mars 2010 par la société de droit américain KALITTA AIR LCC, qui tend à l'annulation de «la décision du Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 janvier 2010 de confirmer la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) du 14 septembre 2009 de lui infliger une amende administrative de 66.096 euros du chef d'infractions aux normes de bruit fixées par 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 [...]»;

II. Procédure

Vu l'arrêt n° 214.402 du 5 juillet 2011 rouvrant les débats, renvoyant l'affaire à la procédure ordinaire et réservant les dépens;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 18 mai 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 21 juin 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Tamara LEIDGENS, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e François TULKENS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. Denis DELVAX, premier auditeur;

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

III. Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont décrits dans l'acte attaqué, qui se présente comme suit:

«[...]

I. Antécédents

Les 25 juin, 11 septembre, 24 septembre, 9 octobre, 27 octobre et 26 novembre 2008, l'I.B.G.E. dresse à charge de Kalitta Air LLC, ci-après dénommée "Kalitta", 6 procès-verbaux portant respectivement les références n° 080625[...] - mai 2008, n° 080911[...] - juin 2008, n° 080924[...] - juillet 2008, n° 081009[...] - août 2008, n° 081027[...] - septembre 2008 et n° 081126[...] - octobre 2008.

Il en résulte que Kalitta aurait commis 56 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 mesure correspondants ont été portés à la connaissance de Kalitta les 27 juin 2008, 17 septembre 2008, 30 septembre 2008, 14 octobre 2008, 30 octobre 2008 et 1^{er} décembre 2008 en lui indiquant que ces documents étaient aussi envoyés au procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier ayant notifié ses décisions de ne pas exercer de poursuites les 7 juillet 2008, 23 septembre 2008, 28 janvier 2009, 17 novembre 2008 et 16 décembre 2008, l'I.B.G.E. a écrit à Kalitta le 22 juin 2009 qu'il était 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 66.096 euros a été infligée par une décision du 14 septembre 2009 pour des infractions à l'article 33, 7^e, 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 1999 qui ne

peuvent être dépassées par les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région.

Le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. constate, dans ladite décision, qu'en raison de l'unicité de l'infraction, il n'y avait pas lieu de tenir compte d'un dépassement, en date du 30 octobre 2008, constaté sur la période de référence. Le fonctionnaire considère cependant que pour les mois de juin 2008, juillet 2008 et octobre 2008, une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises aux mêmes mois d'au moins une des trois années précédentes a été constatée, de sorte que l'élément de récidive est pris en considération pour ces mois de juin, juillet et octobre 2008.

II. Au fond

A. Considérant que Kalitta, invoquant notamment une jurisprudence du Conseil d'État, et, plus précisément ses arrêts du 4 décembre 2008, soutient que l'ordonnance de 1999, en ce qu'elle permet d'infliger des amendes administratives, viole les articles 12, 13, 110 et 144 de la Constitution, en vertu desquels seules les juridictions judiciaires sont habilitées à infliger une peine; qu'il appartient à l'I.B.G.E. et au Collège d'environnement d'exercer le pouvoir discrétionnaire que l'ordonnance leur confère d'une manière qui n'aboutit pas à violer la Constitution; que, ce faisant, l'I.B.G.E. aurait donc dû décider qu'il n'y a pas lieu □ d'infliger une amende et que le Collège doit réformer la décision attaquée pour ces mêmes motifs;

Considérant qu'il n'appartient pas à l'I.B.G.E. ni au Collège d'environnement, en leur qualité d'autorité administrative, de procéder de quelque manière que ce soit à un contrôle de constitutionnalité de la législation dont la mise en œuvre leur a été confiée;

Considérant, pour le surplus, qu'un arrêt du Conseil d'État du 4 décembre 2008 a été cassé par l'arrêt n° C.09.0019.N du 15 octobre 2009 rendu chambres réunies par la Cour de cassation; que cet arrêt dit pour droit que "Noch deze verdragsbepaling [artikel 6.1 EVRM] noch enige andere verdrags- of grondwettelijke bepaling vereisen dat een administratieve geldboete die een straf uitmaakt in de zin van die bepaling, uitsluitend door een rechter van de rechterlijke orde wordt opgelegd en beoordeeld. □";

B. Considérant que Kalitta estime qu'elle a été privée de son droit à un "tribunal indépendant et impartial □, consacré par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme (C.E.D.H.) et de son droit à un double degré de juridiction indépendante et impartiale garanti par l'article 14, §§ 1^{er} et 5 combinés, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (P.I.D.C.P.) et par le principe général de droit d'indépendance et d'impartialité; qu'en ce qui concerne l'article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H., la requérante fait valoir que la décision d'une autorité administrative d'infliger une amende administrative à un administré doit être soumise au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de "pleine juridiction □; qu'elle considère de surcroît, faisant référence à l'arrêt *Silvester's* (C.E.D.H., *Silvester's c. Belgique*, 4 mars 2004), qu'une pleine juridiction implique le pouvoir de contrôler la décision contestée "en tous points, en fait comme en droit □; qu'en ce qui concerne le principe général de droit d'indépendance et d'impartialité et l'article 14, §§ 1^{er} et 5 combinés, du P.I.D.C.P., la requérante défend la thèse selon laquelle l'I.B.G.E. ou le Collège d'environnement devraient répondre aux exigences d'indépendance et d'impartialité; que pour

l'ensemble de ces motifs, le Collège d'environnement devrait décider qu'il n'y a pas lieu d'infliger une amende administrative;

Considérant que la requérante n'est pas fondée à invoquer à son profit les droits garantis par le P.I.D.C.P.; qu'en effet, ce traité n'octroie pas de droits à des personnes morales (art. 2 P.I.D.C.P. – [...]);

Considérant, par ailleurs, qu'il est établi depuis de nombreuses années (voy. notamment Cour Const. n° 54/2001, 8 mai 2001, n° 164/2002, 13 novembre 2002, et n° 14/2007, 17 janvier 2007 et, à nouveau, C. cass. n° C.09.0019.N, 15 octobre 2009), que le contrôle exercé par le Conseil d'État, pouvant mener à l'annulation et au renvoi pour nouvelle décision, est à même de satisfaire à l'exigence d'un contrôle de pleine juridiction, que ce contrôle s'étend notamment à la motivation matérielle et formelle de l'acte attaqué et, en cas de sanctions punitives, à la proportionnalité de celles-ci;

Considérant que l'indépendance et l'impartialité sont garanties par l'ensemble de la procédure de décision; qu'en effet, un recours devant le Collège d'environnement peut être introduit contre les décisions de l'I.B.G.E., la décision du Collège pouvant, à son tour, être soumise à la censure du Conseil d'État.

C. Considérant que Kalitta soutient que "la décision de l'I.B.G.E. doit être réformée en tant qu'elle met en œuvre l'ordonnance du 5 mars 1999 d'une manière qui viole la directive 2002/30/CE"; que la requérante reste en défaut d'établir en quoi la décision à portée individuelle et spécifique telle que la décision d'infliger une amende pour des infractions commises lors de certains vols constitue une mesure d'infraction ou de restriction d'exploitation au sens de la directive;

D. Considérant que Kalitta fait valoir que la décision de l'I.B.G.E. doit être réformée en tant qu'elle a été prise en violation des formes substantielles prescrites par les articles 11, 15 et 17 de l'ordonnance 1999, et par l'Arrêté du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesures de bruit et notamment son article 12, § 1^{er}; que la requérante avance également que la législation ne prévoit pas la possibilité d'effectuer des mesures de bruit en l'absence d'un agent et que la méconnaissance de cette donnée entraîne elle aussi l'illégalité des procès-verbaux;

Considérant qu'en ce qui concerne l'article 11 de l'ordonnance 1999, cette disposition 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 explicitement que les agents "constatent les infractions par procès-verbal"; qu'il en résulte que, contrairement à ce que prétend la requérante, c'est l'établissement du procès-verbal qui constitue la constatation des infractions; que le texte est clair et répond à la nécessité d'effectuer des analyses complémentaires de mesures ou échantillons en vue d'établir l'infraction; qu'il répond en outre à la nécessité de rassembler des données pour identifier leur auteur présumé; que les différents procès-verbaux dressés ont été communiqués les 27 juin, 17 septembre, 30 septembre, 14 octobre, 30 octobre et 1^{er} décembre 2008 à Kalitta, soit dans le délai requis;

Considérant que c'est également à tort que Kalitta invoque la nullité et l'illégalité des procès-verbaux de constatation en raison, d'une part, de la violation des formes substantielles prévues aux articles 15 et 17 de l'ordonnance 1999 et, d'autre part, de l'absence d'un agent lors des mesures;

Qu'en effet, aucune disposition de la législation invoquée n'impose d'effectuer des mesures de niveaux sonores en présence d'un agent; qu'en outre, les formalités prévues aux articles 15 et 17 de l'ordonnance 1999 et à l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté du 21 novembre 2002 ne s'appliquent qu'aux mesures de sources sonores effectuées à l'intervention d'un agent, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce;

E. Considérant que Kalitta soutient à tort que l'amende infligée viole le principe de la légalité des délits et des peines consacré par les articles 7, § 2, de la C.E.D.H. et 15, § 1^{er}, du P.I.D.C.P. et par la Constitution, en ce qu'elle sanctionne un dépassement des normes fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, là où aussi bien l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain (article 20, 4^o) que l'Ordonnance 1999 (article 33, 7^o, b) érigent en infraction le fait de créer ou de laisser perdurer "une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement"; qu'en effet, et contrairement à ce que prétend la requérante, il résulte de la lecture combinée des dispositions précitées que c'est précisément le dépassement des normes autorisées qui constitue la gêne sonore érigée en infraction;

F. Considérant que Kalitta considère que la décision prise par l'I.B.G.E. a été prise en violation de la présomption d'innocence formulée par l'article 6, § 2, de la C.E.D.H.;

Considérant que si la requérante soutient à bon droit que "la valeur probante particulière des procès-verbaux à la base de la présente procédure est limitée aux constatations matérielles que les rédacteurs ont régulièrement faites", il n'en demeure pas moins que les infractions ici en cause et l'identité de leur auteur sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposant au dossier; que le fait qu'un procès-verbal soit dressé à charge de l'auteur présumé de l'infraction ne peut sérieusement être considéré comme une méconnaissance de la présomption d'innocence;

G. Considérant que Kalitta avance que les dépassements de normes qui lui sont reprochés sont justifiés par la contrainte irrésistible ou l'erreur invincible de Kalitta et de ses pilotes; que la requérante insiste sur le fait que "ni l'ordonnance du 17 juillet 1997 ni l'ordonnance du 25 mars 1999 ne dérogent au principe général selon lequel celui qui bénéficie d'une cause de justification n'a pas commis d'infraction";

Considérant que l'arrêté du 27 mai 1999 introduit des normes d'immission, un type de normes où le lien de la source à l'effet contient par définition une marge d'impondérables; qu'il n'appartient pas au Collège de remettre en cause le choix du législateur;

H. Considérant que c'est à tort, l'ordonnance 1999 ne l'ayant pas prévu, que Kalitta estime pouvoir bénéficier de circonstances atténuantes conformément aux articles 85 et 100 du code pénal et, partant, demande à se voir infliger une amende administrative inférieure au minimum légal de 625 euros;

I. Considérant qu'il ressort de l'ensemble des éléments du dossier, et notamment de l'importance des dépassements constatés, ainsi que de l'augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions pour les mois de juin, juillet et octobre 2008 par rapport aux mêmes mois d'au moins une des trois années précédentes, que l'amende infligée est justifiée;

Considérant que, contrairement à ce que soutient Kalitta, le nombre de personnes affectées par l'infraction constitue un élément pertinent, et d'ailleurs classique, dans la détermination de la gravité de celle-ci;

J. Considérant que l'article 41 de l'Ordonnance 1999 dispose que "en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 euros"; que Kalitta estime que, en vertu de cette disposition, de l'article 60 du Code pénal et des principes généraux du droit pénal, l'I.B.G.E. devait appliquer ce plafond de 125.000 euros à la somme des montants des amendes infligées;

Considérant que la requérante invoque, à tort, l'article 60 du Code pénal, qui concerne le concours matériel d'infractions; que les infractions constatés dans les différents procès-verbaux participent d'un délit collectif à motif unique; que l'article 60 ne s'applique dès lors pas à la présente cause;

Considérant que l'hypothèse du concours d'infractions ainsi défini, qui relèverait de l'article 65 du Code pénal, a été réglée par le législateur régional par l'article 41 de l'ordonnance 1999; que cet article doit être appliqué à l'occasion de chaque décision de l'autorité sanctionnatrice; que la décision dont recours inflige une amende de 66.096 euros; que ce montant ne dépasse pas 125.000 euros; que la décision entreprise ne viole donc pas l'article 41 susvisé,

Le Collège d'environnement [...]
décide :

Article 1 : La décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. du 14 septembre 2009 infligeant une amende de 66.096 euros est confirmée [...];

IV. Désignation de la partie adverse

Considérant que l'acte attaqué a été adopté par le Collège d'Environnement 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'il y a lieu de mettre le Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale hors de cause;

V. Moyens de la requête

A. Premier moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de la Constitution, notamment son article 108, exception d'illégalité (article 159 de la Constitution) et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué fait application de l'arrêté du 27 mai 1999 ou, à tout le moins, confirme une décision qui fait application de l'arrêté du 27 mai 1999; que la prise en compte des seuils fixés dans cet arrêté est en effet un élément indispensable

– quoique non suffisant – à l'établissement d'une infraction à l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997;

en ce que, pour les motifs exposés dans le cadre des recours en annulation dirigés à son encontre par European Air Transport, DHL International, DHL Airways, BIAC, et l'A.O.C.B., que la requérante tient «pour intégralement reproduits» dans sa requête, l'arrêté du 27 mai 1999 est illégal;

en ce que, en fixant des normes de bruit d'émission dont aucun avion – même chapitre 4 – ne permet de garantir le respect à son opérateur, l'arrêté du 27 mai 1999 viole à tout le moins les articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE, en vertu desquels toutes les mesures de restrictions d'exploitation adoptées par les autorités compétentes, en l'espèce l'I.B.G.E., doivent être fondées «sur le bruit émis par l'aéronef» déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, 3^e édition Guillet 1993) de la Convention relative à l'aviation civile internationale, et en vertu desquels les autorités compétentes des États membres peuvent uniquement interdire ou limiter l'exploitation des avions présentant une faible marge de conformité avec le «chapitre 3», et ce, dans le respect de conditions strictes, tel que le respect d'un timing très précis;

alors que, conformément aux articles 108 et 159 de la Constitution, la décision prise à l'encontre de la requérante aurait dû être adoptée en application d'une base légale et constitutionnelle;

d'où il suit que, en faisant application de l'arrêté du 27 mai 1999 ou, à tout le moins, en confirmant une décision faisant application de l'arrêté du 27 mai 1999, la décision attaquée viole les dispositions vantées au moyen;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le moyen est formulé par référence aux arguments développés dans le recours en annulation contre 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 n'expose pas en quoi consiste l'illégalité qu'il invoque, la mention «que la requérante tient ici pour intégralement reproduits» et le renvoi à une annexe ne pouvant tenir lieu d'exposé du moyen, compte tenu de ce que le règlement général de procédure ne prévoit pas que l'annexe en question soit communiquée à la partie adverse; qu'il n'est pas recevable; qu'en tant qu'il invoque la violation de la directive 2002/30/CE, et à supposer même qu'il demeure recevable à cet égard, le moyen se confond avec le sixième moyen de la présente requête et sera examiné conjointement avec celui-ci;

B. Deuxième et troisième moyens

Considérant que, dans le dernier mémoire, la requérante se désiste de ses deuxième et troisième moyens; qu'il n'y a pas lieu de les examiner;

C. Quatrième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, combiné avec l'article 13 de la Constitution, et de l'excès de pouvoir;

en ce que l'amende contestée lui a été infligée par l'I.B.G.E., puis confirmée par le Collège d'Environnement, qui ne sont pas des juridictions indépendantes et impartiales, et que le Conseil d'État est compétent pour vérifier la légalité de la décision attaquée devant lui, mais non pour examiner la réalité des infractions dont elle est accusée, c'est-à-dire apprécier leur preuve en fait et accorder une remise complète ou partielle de l'amende pour des motifs d'opportunité ou d'équité;

alors que les dispositions invoquées au moyen exigent que la décision d'une autorité administrative d'infliger une amende administrative de nature pénale ou non puisse à tout le moins subir le contrôle ultérieur d'un organe de pleine juridiction satisfaisant aux exigences d'indépendance et d'impartialité et disposant d'un pouvoir de réformation, et que l'article 6 de la C.E.D.H., le cas échéant combiné avec l'article 13 de la même Convention, garantit le droit à un recours effectif;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que ce moyen, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les écrits de procédure dans la présente affaire ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

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, dans l'arrêt n° 2016/25 du 18 février 2016, la Cour a également décidé qu'eu égard au contrôle exercé par le Conseil d'État, «la seule circonstance qu'il ne dispose pas d'un pouvoir de réformation ne suffit pas à conclure que le contrôle qu'il exerce ne répond pas aux exigences du contrôle de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme» (points B.40.1 et B.40.2); 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; que le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

D. Cinquième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation de l'article 14, § 1^{er} et § 5, combinés du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du principe général d'indépendance et d'impartialité et de l'excès de pouvoir,

qu'en une première branche, elle indique que l'article 14, § 1, de ce Pacte garantit à toute personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial; que l'article 14, § 5, énonce que «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»; que les exigences du procès équitable doivent donc être remplies par les deux niveaux de juridiction; que le Collège d'Environnement, ne semble pas satisfaire à ces exigences ne serait-ce que parce qu'il ne se considère pas comme une juridiction; que l'I.B.G.E. ne satisfait manifestement pas à ces exigences car il ne se considère pas comme un tribunal, et n'est ni indépendant (car il est soumis à l'exécutif) ni impartial (car il a participé à l'élaboration de l'arrêté du 27 mai 1999 et, de manière plus large, à la politique de lutte contre le bruit des avions, il est intervenu dans la procédure diligentée contre l'arrêté du 27 mai 1999, il intervient dans la recherche, l'instruction et la poursuite des infractions, et il est bénéficiaire des amendes infligées);

qu'en une seconde branche, elle soutient que le principe général de droit d'indépendance et d'impartialité s'applique également aux organes administratifs qui accomplissent des actes de juridiction, et qu'eu égard au cumul des fonctions assumées, l'I.B.G.E. ne satisfait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité;

qu'elle développe son argumentation en critiquant la jurisprudence du Conseil d'État;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que ce moyen, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les écrits de procédure dans la présente affaire ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

Considérant, sur la première branche, 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 à l'appui de la première branche ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives, et ce peu importe qu'il y ait eu un ou deux degrés de décision administrative; que la première branche du moyen, telle qu'elle est formulée dans la requête, n'est pas fondée;

Considérant, sur la seconde branche, 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 dans la seconde branche n'est pas établi; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

E. Sixième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un moyen, le sixième, de la violation des articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE,

en ce que l'article 2, e), de cette directive définit la notion de "mesure de restriction d'exploitation" comme étant "une mesure liée au bruit qui limite ou réduit l'accès des avions à réaction subsoniques civils à un aéroport";

en ce que l'amende administrative infligée à la requérante vise à inciter la requérante à ne plus survoler la Région de Bruxelles-Capitale avec cet avion, alors même que la requérante n'a pas le choix des routes aériennes à emprunter; qu'elle constitue donc *de facto* une mesure visant à réduire ou à limiter (et même à interdire) l'accès d'avions à réaction subsoniques civils à l'aéroport de Zaventem par le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;

en ce que la décision de l'I.B.G.E. du 14 septembre 2009 et sa confirmation par le Collège d'Environnement constitue *de facto* une mesure visant à réduire ou à limiter (et même à interdire) l'accès d'avions à réaction subsoniques civils à l'aéroport de Zaventem par le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;

en ce que l'amende administrative de 66.096 euros infligée à la requérante punit la violation de normes d'immission (fixées par l'arrêté du 27 mai 1999) et non de normes d'émission;

et en ce que cette amende punit par ailleurs des infractions qui auraient été commises avec des avions satisfaisant aux normes du chapitre 3 de l'annexe 16 de la Convention O.A.C.I.;

alors que, première branche, en vertu de l'article 4 de la Directive, toutes les mesures de restrictions d'exploitation adoptées par les autorités compétentes, en l'espèce l'I.B.G.E., doivent être fondées "sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume I, 3^e édition (juillet 1993) de la Convention relative à l'aviation civile internationale";

et alors que, seconde branche, en vertu de l'article 6 de la directive 2002/30/CE, les autorités compétentes des États membres ne peuvent interdire ou limiter l'exploitation d'avions qui satisfont aux normes du chapitre 4 du volume I de l'Annexe 16 de la Convention de Chicago, et ne peuvent interdire ou limiter l'exploitation d'avions qui satisfont aux normes du chapitre 3 du volume I de l'Annexe 16 de la Convention de Chicago, sauf s'il s'agit d'aéronefs présentant une faible marge de conformité avec le "chapitre 3" et à condition que l'examen préalable de toutes les mesures possibles, y compris les mesures de restriction partielle d'exploitation, effectué conformément aux dispositions de l'article 5 - et notamment dans le respect du timing très précis que cet article prévoit - indique que la réalisation des objectifs de la présente directive requiert l'introduction de restrictions visant à retirer de la circulation les aéronefs présentant une faible marge de conformité, qu'ainsi la mesure applique des dispositions illégales dont elle s'approprie l'illégalité;

que, dans le dispositif de sa requête, elle demande de désigner un expert et de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

«La définition d'une infraction pénale basée sur le bruit perçu au sol provenant d'un aéronef (normes "d'immission"), qui a pour conséquence que des aéronefs satisfaisant aux normes du volume 1, 2^e partie, chapitre 4, de

l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale et d'autres aéronefs satisfaisant avec une marge de conformité non faible au chapitre 3, sont régulièrement ou fréquemment pris en infraction alors qu'ils décollent d'un aéroport non urbain ou y atterrissent, en suivant les routes et en se conformant aux procédures fixées par les autorités administratives, constitue-t-elle une restriction d'exploitation incompatible avec la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté, spécialement les articles 2, e), 4 et 6 ?»;

qu'elle développe son argumentation dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que ce moyen, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les écrits de procédure dans la présente affaire ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

Considérant que, par son arrêt du 8 septembre 2011 (affaire C-120/10), la Cour de Justice de l'Union européenne a décidé ce qui suit:

« (...) une réglementation nationale en matière d'environnement, qui impose des limites maximales de nuisance sonore mesurée au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l'aéroport, ne constitue pas, en tant que telle, une "restriction d'exploitation" au sens de cette disposition, à moins que, en raison des contextes économique, technique et juridique pertinents, elle puisse avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport»;

que l'arrêt précise que tel serait le cas si les limites imposées étaient «si restrictives qu'elles contraignent les exploitants d'aéronefs à renoncer à leur activité économique»; que le motif n° 32 de l'arrêt porte que «dans l'affaire au principal, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si les mesures adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale ont de tels effets»;

Considérant, sur les deux branches réunies, que ni l'acte attaqué ni les textes législatifs et réglementaires sur lesquels il se fonde, ne constituent en eux-mêmes des restrictions d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National; qu'ils ont au contraire pour objet et pour effet de sanctionner le dépassement de normes de bruit dans la Région de Bruxelles-Capitale, commis à l'occasion de cette exploitation; que les éléments produits par la requérante n'établissent pas que la réglementation bruxelloise sur le bruit aurait un effet à ce point restrictif qu'elle empêcherait une entreprise de transport aérien d'atterrir à Bruxelles-National et d'en décoller ou compromettrait la poursuite ou la viabilité de son activité; que cette réglementation n'a pas «les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport», au sens où la

Cour l'a jugé; qu'il n'est pas nécessaire d'interroger la Cour de justice ni de désigner un expert; que le sixième moyen ainsi que le premier moyen, tels qu'ils sont formulés dans la requête, ne sont pas fondés;

F. Septième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un septième moyen de la violation des articles 2 et 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, des articles 33 et 37 de l'ordonnance du 25 mars 1999, de l'article 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 15, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 14 de la Constitution, du principe général de la légalité des délits et des peines et de l'excès de pouvoir; qu'elle indique que l'acte attaqué est notamment motivé par le fait que les bruits de ses avions perçus au sol dépassaient les normes fixées dans l'arrêté du 27 mai 1999; que l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 énonce qu'«est puni d'une amende de 25 à 75 euros celui qui [...] crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»; que l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 incrimine celui qui «crée directement ou indirectement ou (qui) laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»; que l'arrêté du 27 mai 1999 se limite à fixer les valeurs limites, mais ne qualifie pas ces dépassements d'infractions; que le simple dépassement des normes, non accompagné d'une gêne sonore - non autrement définie - n'est donc pas constitutif d'une infraction; que le dépassement des normes ne constitue pas nécessairement une gêne sonore (*cf.* le libellé de l'infraction et l'article 2, 8° à 13°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, d'où il résulte que la gêne correspond à un «degré de nuisance généré par le bruit dans l'environnement, déterminé par des enquêtes sur le terrain», exprimé en Lden et Lnight, Lday ou Levening, et correspondant à un niveau moyen sonore à long terme, et non au dépassement des normes fixées par l'arrêté du 27 mai 1999 exprimées en L_{eq} et L_{sp} avion); que le principe de la légalité des délits et des peines a pour corollaire le principe de l'interprétation restrictive du droit pénal; que l'arrêté du 27 mai 1999 ne qualifie pas le dépassement des normes qu'il contient de «gêne sonore» et qu'en sanctionnant le simple dépassement des normes visées par l'arrêté du 27 mai 1999, l'I.B.G.E. et le Collège d'Environnement ont violé les dispositions visées au moyen;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que ce moyen, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les écrits de procédure dans la présente affaire ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

Considérant que le moyen tel que formulé dans la requête revient en substance à soutenir qu'un bruit qui dépasse les seuils fixés par le Gouvernement

n'est pas nécessairement une «gêne» au sens de ces ordonnances; que, dans le contexte de la protection de l'environnement et en particulier de la lutte contre le bruit, il ne peut raisonnablement être soutenu qu'un bruit important ne soit pas un désagrément, donc une «gêne», particulièrement lorsqu'il survient la nuit; qu'au contraire de ce que soutient le moyen, un bruit important, mais d'un niveau inférieur aux normes fixées par le Gouvernement, est déjà une gêne, mais non sanctionnable; que tout dépassement des normes constitue à plus forte raison une gêne, et, en outre, l'infraction visée par ces ordonnances; que, par ailleurs, le législateur n'a pas érigé en infraction une circonstance imprévisible ni une situation définie en termes vagues, mais bien le résultat précisément chiffré d'un comportement, en l'occurrence le dépassement d'un niveau de bruit déterminé par le Gouvernement; que, même si des variables extérieures influencent le niveau de bruit perçu au sol, il n'en reste pas moins que la définition du fait sanctionné est précise; que la circonstance que les textes législatifs laissent une large marge d'appréciation aux autorités chargées de prononcer des amendes pénales ou administratives ne saurait constituer une violation de la Constitution dès lors que le maximum de la peine susceptible d'être prononcée est fixé par la «loi», en l'occurrence, les ordonnances du 17 juillet 1997 et du 25 mars 1999, précitées; qu'au demeurant la Cour constitutionnelle, dans son arrêt 2011/44, a jugé que la différence de traitement dénoncée par le moyen n'était pas inconstitutionnelle (B.5 à B.13.2); que le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

G. Huitième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un huitième moyen de la violation de l'ordonnance du 25 mars 1999, et notamment de ses articles 11, 15, 17, § 1^{er}, 6^o et 38, de l'arrêté du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit, notamment son article 12, § 1^{er};

Considérant, qu'en une première et deuxième branches, prises de la violation des articles 15 et 17 de l'ordonnance du 25 mars 1999, elle indique, que l'acte attaqué confirme une décision lui infligeant une amende, qui repose sur des mesures de bruit enregistrées par des appareils fonctionnant automatiquement, sans la présence d'un agent compétent; qu'en vertu du principe des droits de la défense et de la présomption d'innocence, et sauf disposition légale expresse, la présence d'un agent est requise dans tous les cas où la loi autorise l'utilisation d'appareils fonctionnant automatiquement pour constater des infractions; qu'il s'agit du complément nécessaire de la fiabilité de tout instrument technique; que ce principe est rappelé par l'article 62, alinéas 2 et 3, de la loi du 16 mars 1968 sur la police de la circulation routière; que les dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999 et des arrêtés du 27 mai 1999 et du 21 novembre 2002 autorisent le recours aux sonomètres; qu'aucune disposition n'autorise de se dispenser de la présence d'un agent; que les

articles 14, 15 et 17 de l'ordonnance confirment même que les mesures doivent être effectuées en présence d'un agent, accompagné d'un témoin lorsque cela est possible; que l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté du 21 novembre 2002 énonce que «Chaque mesure est consignée dans un rapport de mesures qui, outre les indications prévues à l'article 17, § 1, de l'Ordonnance du 25 mars [...], comporte les indications suivantes: [...] 2° la période d'observation; [...] 7° les noms et qualité des agents ayant effectué les mesures; 8° les noms et qualité des agents ayant rédigé le rapport; 9° l'identification des personnes présentes et, le cas échéant, la justification de l'absence des personnes dont la présence est requise» et que ces formalités sont substantielles car elles visent à garantir les droits des administrés;

qu'en une troisième branche, prise de la violation de l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999, elle indique que les poursuites sont basées sur des procès-verbaux qui lui ont été communiqués les 27 juin, 17 et 30 septembre, 14 et 30 octobre, et 1^{er} décembre 2008 pour des faits s'étant produits les 25 juin, 11 et 24 septembre, 9 et 27 octobre et 26 novembre 2008, que le temps écoulé entre la commission des faits et la notification des procès-verbaux a considérablement réduit la possibilité, pour elle, de réunir les éléments d'information nécessaires pour contester la matérialité des faits, que l'article 11 de l'ordonnance fait obligation de communiquer une copie du procès-verbal «dans les dix jours de la constatation de l'infraction à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien», qu'il s'agit d'une formalité substantielle, que la *ratio legis* de cette disposition est de respecter les droits de la défense du contrevenant en faisant en sorte qu'il puisse encore rassembler les éléments de preuve contraire, que le jour de la constatation de l'infraction doit donc s'entendre comme la date à laquelle la mesure de bruit a été effectuée et non la date qui figure sur le rapport de mesure, que l'accomplissement de cette formalité est nécessaire à la réalisation de l'objectif d'assurer le respect des droits de la défense et que, dès lors qu'ils se fondent sur des procès-verbaux nuls pour violation de cette formalité substantielle, l'acte attaqué est nul;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que ce moyen, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les écrits de procédure dans la présente affaire ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

Considérant, sur les deux premières branches, qu'il ressort du dossier que les mesures ont été effectuées par deux membres du personnel selon les méthodes prescrites par l'arrêté du 27 mai 1999, au moyen d'un appareil de mesure qui a été étalonné une fois par semaine «par accuateur à 90 dB(A)»;

Considérant qu'il ne ressort pas des procès-verbaux sur lesquels se fondent la décision attaquée que les mesures auraient été effectuées en présence d'une des personnes visées à l'article 15, ni que ces personnes auraient refusé de collaborer ou n'auraient pu être présentes; qu'il n'est pas constaté non plus que des témoins auraient été présents; que ces procès-verbaux contiennent la mention

suivante: «Vu que les mesures de bruit sont réalisées en continu (24/24h) sur différentes stations réparties en Région de Bruxelles-Capitale et qu'il n'est pas réalisable en temps réel de déterminer si un avion est en infraction ou pas ni d'identifier le vol, il n'est pas possible d'inviter le témoin requis à venir assister à ces mesures.»;

Considérant qu'il ressort de la rédaction de l'article 15 que le législateur a manifestement eu en vue des sources de bruit statiques, dont l'exploitant peut aisément être trouvé et à l'encontre de qui les résultats des mesurages seront utilisés; qu'en l'espèce, par contre, les mesures portent sur le bruit provoqué par un avion en vol, et non par une source statique; que, dans ces circonstances, les mesures effectuées appellent des analyses ultérieures et des comparaisons avec des données fournies par des tiers (BIAC et Belgocontrol) afin d'identifier les avions qui ont causé les bruits et les personnes - propriétaire ou exploitant - qui en sont responsables; que de telles mesures portent donc sur des bruits causés par des avions en vol, qui ne peuvent être identifiés immédiatement; qu'elles ne peuvent de ce fait être qu'unilatérales; qu'il y a lieu d'admettre que, dans ces circonstances, les mesures ont pu être établies sans la présence des personnes visées à l'article 15, l'absence de témoin étant dûment justifiée conformément à l'alinéa 4 de cet article; qu'en ces branches, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, qu'il résulte de l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999 que 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, de 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; que c'est la rédaction du procès-verbal qui constitue le constat de l'infraction qui doit être transmis dans le délai de dix jours prévu par le législateur; qu'en l'espèce, et dans tous les cas, ce délai de dix jours a été respecté; que la troisième branche du moyen n'est pas fondée;

H. Neuvième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un moyen, le neuvième, de la violation de l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe général de la présomption d'innocence et du principe en vertu duquel le doute profite au prévenu;

«en ce que l'I.B.G.E. ne conteste pas que la force probante particulière des procès-verbaux est limitée aux seules constatations matérielles que les rédacteurs ont régulièrement faites;

en ce que l'I.B.G.E. affirme pouvoir identifier l'auteur des infractions en cause sur la base des seules données qui lui sont fournies par BIAC et Belgocontrol;

en ce que ces données ne permettent pas d'identifier l'auteur d'un dépassement enregistré par ses sonomètres au-delà de tout doute raisonnable; qu'elles ne permettent en effet pas de prouver que le dépassement des normes fixées par l'arrêté du 27 mai 1999 enregistré par les sonomètres de l'I.B.G.E. et reproché à telle ou telle compagnie fut uniquement causé par l'un de ses appareils;

en ce que la méthode d'identification des auteurs d'infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 utilisée par l'I.B.G.E. a d'ailleurs été prise en flagrant défaut au moins une fois, le bruit causé par un hélicoptère de la police fédérale étant imputé à un avion de ligne;

en ce que la décision de l'I.B.G.E. du 14 septembre 2009 d'infliger une amende administrative de 66.096 € à la requérante du chef d'infractions aux normes de bruit fixées par l'arrêté Gosuin, confirmée par le Collège d'Environnement, a donc été prise sans que la culpabilité de la requérante ait été prouvée au-delà de tout doute raisonnable;

alors que, première branche, l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit que "toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie"; que cette disposition est interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme comme exigeant en outre qu'"en remplissant leurs fonctions, les membres du tribunal ne partent pas de l'idée préconçue que le prévenu a commis l'acte incriminé", que "la charge de la preuve pèse sur l'accusation" et que "le doute profite à l'accusé"; et en vertu duquel "il incombe à [l'accusation] d'offrir des preuves suffisantes pour fonder une déclaration de culpabilité";

et alors que, seconde branche, il existe un principe général de droit en vertu duquel toute personne est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie;

et alors que, troisième branche, il existe un principe général de droit en vertu duquel le doute doit profiter au prévenu»;

qu'elle développe son argumentation en ajoutant qu'en tout état de cause, en confirmant la déclaration de culpabilité dont elle avait fait l'objet, le Collège d'Environnement l'a présumée coupable;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le moyen, tel qu'il est énoncé dans la requête, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les

écrits de procédure dans la présente affaire ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

Considérant, sur l'ensemble du moyen, que l'I.B.G.E. a procédé à des mesures de bruit en différents points de l'agglomération et constaté le dépassement des normes réglementaires à plusieurs de ces points; qu'il a ensuite confronté ces mesures aux mouvements d'avions tels qu'ils résultent des informations communiquées par BIAC et Belgocontrol; qu'un bruit important mesuré pendant environ quarante secondes, mais qui n'excède la norme réglementaire que pendant quelques secondes, à proximité immédiate de la route suivie par un avion dans les instants qui suivent son décollage, peut raisonnablement être imputé à cet avion; qu'en l'espèce, pour les infractions retenue par la décision attaquée, il est apparu de la confrontation des mesures de bruit et des informations relatives aux mouvements d'avions, que c'étaient des avions de la requérante qui en étaient la cause; qu'il n'est pas vraisemblable que d'autres avions soient passés à proximité, compte tenu de la distance de sécurité qui doit séparer deux appareils en vol; que l'I.B.G.E. n'a pas violé la présomption d'innocence, en ce sens qu'il n'a pas imputé d'infraction à la requérante avant d'avoir établi quels appareils étaient à l'origine du bruit; qu'une fois cette identification faite, ses agents en ont effectivement déduit que des appareils de la requérante étaient en infraction, mais que, ce faisant, ils ont seulement accompli les missions dont les charge l'ordonnance du 25 mars 1999; que la circonstance qu'une seule fois en douze ans, le bruit causé par un hélicoptère ait pu être confondu avec le bruit d'un avion - confusion au demeurant rapidement reconnue et corrigée par l'I.B.G.E. - confirme la fiabilité de la méthode suivie par l'I.B.G.E. plus qu'elle ne la met en doute; que le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

I. Dixième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un dixième moyen de la violation du principe général de droit pénal de la non-imputabilité des infractions commises sous la contrainte irrésistible ou l'erreur invincible;

en ce que la requérante a agi sous la contrainte ou l'erreur invincible; en ce que l'I.B.G.E. lui a néanmoins infligé une amende de 66.096 € pour des infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 et que le Collège d'Environnement a confirmé cette décision;

alors que les principes généraux de droit pénal s'appliquent à la procédure d'amende administrative telle qu'organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999; que, parmi ceux-ci, figurent les règles d'imputabilité pénale, et en particulier le principe selon lequel «il n'y a pas infraction lorsque le prévenu a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister» (contrainte irrésistible), consacré par l'article 71 du Code

pénal et le principe selon lequel il n'y a pas non plus infraction lorsque le prévenu «n'a failli en rien à l'attention, à la diligence et à la prévoyance normalement exigibles de lui dans les circonstances de la cause» (erreur invincible); qu'il existe en effet un principe général de droit selon lequel «l'ignorance, lorsqu'elle est invincible constitue une cause de justification»; que l'ordonnance du 17 juillet 1997 et l'ordonnance du 25 mars 1999 ne dérogent pas au principe général selon lequel celui qui bénéficie d'une cause de justification n'a pas commis d'infraction; qu'au contraire, si l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 habilite le gouvernement bruxellois à adopter des normes de bruit d'émission ou d'immission, l'article 3, § 2, de cette ordonnance exige qu'il soit tenu compte «des possibilités techniques et de l'évolution technologique»;

qu'elle développe son argumentation dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que ce moyen, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les écrits de procédure dans la présente affaire ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

Considérant que s'il est vrai que les avions qui décollent de l'aéroport de Bruxelles-National sont tenus de suivre les indications qui leur sont données par les autorités de contrôle du trafic aérien, et que le risque de dépassement des normes de bruit est plus élevé lorsque certaines conditions sont ainsi imposées, la requérante n'établit pas que ces indications imposent nécessairement un comportement tel que les avions qui les respectent créent une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement; que de très nombreux avions décollent de l'aéroport de Bruxelles-National et y atterrissent sans provoquer un bruit qui dépasse ces normes; qu'à supposer qu'il ne soit pas possible pour le pilote de déterminer avec précision le volume sonore que son appareil provoquera au niveau du sol, le fait qu'une faible proportion d'appareils soient en infraction indique qu'il est possible, en prenant une marge de sécurité adéquate, de piloter l'appareil ou de paramétrer le pilotage automatique de manière à ne pas commettre d'infraction; qu'il n'est pas établi que l'avion qui se voit assigner une route donnée, survolant Bruxelles, commette inévitablement des infractions; que la requérante n'établit donc pas l'existence d'une contrainte irrésistible qui aurait dû être retenue comme cause de justification; que le dixième moyen n'est pas fondé;

J. Onzième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un onzième moyen «de la violation du principe de la non-discrimination, notamment consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution et par l'article 26 du P.I.D.C.P., et de l'excès de pouvoir»; qu'en substance, elle constate que le traitement qui lui a été réservé du fait de la procédure suivie la place dans une situation moins favorable que si elle avait été poursuivie devant les juridictions pénales; qu'il en va ainsi du montant de l'amende, de la possibilité de bénéficier d'un contrôle de la légalité et de la constitutionnalité des normes qui lui ont été appliquées, du fait qu'elle a été poursuivie par l'I.B.G.E. qui partait de l'idée préconçue qu'elle était coupable, du fait qu'elle aurait été jugée par un organe distinct de l'organe poursuivant, du fait qu'elle aurait pu bénéficier des garanties du procès pénal (droits de la défense, présomption d'innocence, causes de justification), et de la possibilité de bénéficier de circonstances atténuantes; qu'elle développe son argumentation dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que ce moyen, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les écrits de procédure dans la présente affaire ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

Considérant que la différence de traitement alléguée a fait l'objet des questions préjudicielles au sujet desquelles la Cour constitutionnelle a décidé, dans l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, qu'elles appelaient une réponse négative, à l'exception de celle qui visait l'absence de circonstances atténuantes; que le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

K. Douzième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un douzième moyen de la violation de l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, lu seul ou en combinaison avec le principe de non-discrimination,

en ce que, le 14 septembre 2009, c'est-à-dire au jour de la décision par laquelle l'I.B.G.E. a infligé une amende de 66.096 € à la requérante, décision confirmée par le Collège d'Environnement, elle avait déjà été déclarée coupable de ce type d'infractions, et avait été condamnée au paiement de plusieurs amendes administratives, dont les montants cumulés s'élevaient alors à un total de 492.331 €;

que chacune des décisions par lesquelles ces amendes administratives lui ont été infligées a été confirmée par le Collège d'Environnement et fait l'objet d'un recours en annulation pendant devant le Conseil d'État, en sorte qu'elles ne sont pas définitives et irrévocables et qu'il y avait concours matériel d'infractions; que l'I.B.G.E. a néanmoins décidé de sanctionner les infractions en cause d'une amende de 66.096 €, décision que le Collège d'Environnement a confirmé,

alors que, en vertu de l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, «En cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 euros»;

que, dans les développements du moyen et dans son dernier mémoire, elle cite huit décisions de l'I.B.G.E., dont aucune n'est définitive et irrévocable;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que ce moyen, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les écrits de procédure dans la présente affaire ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

Considérant que l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999 porte qu'«En cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 EUR»;

Considérant que cette règle doit être interprétée d'une manière compatible avec l'objectif du législateur régional, consistant à permettre de sanctionner efficacement notamment les manquements aux normes de bruit; qu'elle a pour objet d'interdire à l'autorité administrative de sanctionner au-delà de 125.000 euros des comportements qui, constatés au cours d'une période donnée, sont poursuivis simultanément; qu'en outre, cette règle est destinée à protéger le contrevenant poursuivi et non l'intérêt général; que ce contrevenant est particulièrement bien placé pour savoir s'il a déjà fait l'objet d'autres poursuites, et est donc en mesure de faire valoir l'argument dès le début de la procédure; que ni dans ses moyens de défense devant l'I.B.G.E. ni dans ses recours au Collège d'Environnement, la requérante n'a fait état des autres amendes qui lui avaient été infligées, et qu'elle cite dans les écrits de la présente procédure; que les parties adverses n'ont pas violé l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999 dès lors que la requérante n'en a pas sollicité le bénéfice; que le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

L. Treizième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un treizième moyen de la «violation des principes généraux du droit pénal, en particulier du principe consacré par les articles 85 et 100 du Code pénal selon lequel l'existence de circonstances atténuantes permet d'imposer des amendes d'un montant inférieur au minimum légal, et du principe de non-discrimination»;

en ce que l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoit que les infractions reprochées à la requérante peuvent donner lieu à une amende administrative dont le minimum est fixé à 625 €;

en ce que la requérante bénéficie de circonstances atténuantes; que les circonstances invoquées comme causes de justification dans son chef démontrent que le dépassement ou non des normes de bruit bruxelloises dépend de variables indépendantes de la volonté de la requérante et de ses pilotes; que s'il ne s'agissait pas de causes de justification, il s'agirait à tout le moins de circonstances atténuantes; qu'en tout état de cause, la requérante bénéficie de circonstances atténuantes dans la mesure où les infractions dont elle a été déclarée coupable ont été commises avec des avions «chapitre 3» et «chapitre 4»; que l'I.B.G.E. a déjà considéré devoir réduire le montant de l'amende à infliger à une autre compagnie aérienne pour ce motif; qu'ainsi, dans une décision du 20 avril 2006, l'I.B.G.E. a-t-il «tenu compte du fait que la compagnie aérienne European Air Transport prend des mesures afin de limiter les infractions, en utilisant des avions qui répondent aux normes du chapitre 3 et 4 de l'annexe 16 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1994 relative à l'aviation civile internationale»;

en ce qu'en l'espèce, l'I.B.G.E. n'a néanmoins pas pris ces circonstances atténuantes en considération;

en ce que le Collège d'Environnement a confirmé cette décision;

alors que, première branche, les principes généraux de droit pénal s'appliquent à la procédure d'amende administrative telle qu'organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999; que parmi ceux-ci figure le principe selon lequel l'existence de circonstances atténuantes permet d'imposer des amendes d'un montant inférieur au minimum légal, consacré par les articles 85 et 100 du Code pénal; que l'ordonnance du 25 mars 1999 ne déroge pas à ce principe général»;

qu'elle ajoute, dans le dernier mémoire, que la décision attaquée a été adoptée en application de l'ordonnance du 25 mars 1999, et notamment de son article 33, 7°, b); que cette disposition est inconstitutionnelle comme l'a décidé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011;

alors que, seconde branche, le principe de non-discrimination interdisait à l'I.B.G.E. de refuser d'évaluer le montant des amendes administratives infligées à la requérante au regard de ces circonstances atténuantes, alors que, dans une affaire concernant une autre compagnie aérienne déclarée coupable d'infractions à l'arrêt du 27 mai 1999, l'I.B.G.E. a déclaré avoir diminué le montant de l'amende infligée en raison de circonstances atténuantes similaires;

qu'elle développe son argumentation dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que ce moyen, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les écrits de procédure dans la présente affaire ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

Considérant, sur la première branche, qu'il résulte des arrêts n^{os} 44/2011 et 5/2014 de la Cour constitutionnelle que l'annulation prononcée par l'arrêt n^o 134/2012 de la même Cour produit 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 les circonstances atténuantes sont notamment celles qui, tirées du contexte de l'infraction, de ses conséquences, de la personnalité ou de l'attitude du délinquant, permettent au juge de prononcer une peine inférieure à celle qui devrait être prononcée en leur absence; que lorsque seule une amende peut être prononcée, elles ne peuvent être utilement invoquées que lorsque la peine minimum prévue par loi paraît d'une sévérité excessive;

Considérant qu'en l'espèce, l'autorité qui a infligé les sanctions attaquées a choisi, dans la fourchette très large que lui donne l'ordonnance, d'infliger pour les infractions constatées des amendes supérieures 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 les sanctions prononcées auraient 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; que le moyen n'est pas fondé en sa première branche;

Considérant, sur la seconde branche, que la décision du 20 avril 2006 à laquelle la requérante compare l'acte attaqué n'applique pas le mécanisme des circonstances atténuantes, puisqu'elle n'inflige pas des sanctions inférieures au minimum légal; qu'en outre, cette décision ne saurait être le signe de la discrimination alléguée, dès lors qu'elle a été prononcée à l'égard de la requérante elle-même et non «d'une autre compagnie aérienne»; que le moyen n'est pas fondé;

M. Quatorzième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un moyen, le quatorzième, de la violation des articles 2 et 3 de la loi 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'obligation de motivation matérielle (inexactitude, insuffisance et contradiction des motifs), des principes de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

«en ce que l'acte attaqué a été pris au moyen de motifs insuffisants ou inexacts (première branche) et au moyen de motifs insuffisants ou en contradiction avec une prise de position expresse de l'autorité à ce sujet (deuxième branche), alors que tout acte administratif doit être fondé sur des motifs de fait matériellement exacts, des motifs pertinents et légalement admissibles, si bien qu'il eût notamment fallu justifier pourquoi, contrairement à ce qu'a soutenu la partie adverse tout au long d'une procédure judiciaire de notoriété publique, il serait désormais possible de respecter les normes de bruit applicables»;

qu'elle développe la première branche en critiquant la manière dont le Collège d'Environnement a rejeté son moyen de défense tiré du défaut d'indépendance et d'impartialité de l'I.B.G.E. et de son droit à ce que sa cause soit entendue, à un double degré de juridiction, par un tribunal indépendant et impartial; qu'elle considère les motifs de l'acte attaqué comme insuffisants dès lors que le Collège d'Environnement ne conteste pas le fait que l'I.B.G.E. ne satisfait pas lui-même aux exigences d'indépendance et d'impartialité; qu'elle conteste également l'affirmation selon laquelle «les infractions ici en cause et l'identité de leur auteur sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposant au dossier»;

qu'elle développe la seconde branche en répétant qu'il lui est impossible de déterminer quel comportement adopter pour éviter de dépasser les normes de bruit fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, que ce dépassement dépend de variables indépendantes de sa volonté et qu'elle a agi sous la contrainte des décisions de l'État belge et des instructions de BIAC et Belgocontrol; qu'elle invoque la contradiction entre les motifs de l'acte attaqué et la position soutenue par l'I.B.G.E. et la Région de Bruxelles-Capitale dans une procédure en cessation se déroulant devant la cour d'appel de Bruxelles; qu'elle soutient que le Collège d'Environnement ne pouvait pas confirmer la décision de l'I.B.G.E. sans justifier des raisons pour lesquelles il s'écartait de la position de l'I.B.G.E. et de la Région dans une autre cause;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que ce moyen, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les écrits de procédure dans la présente affaire ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

Considérant, sur la première branche, que l'acte attaqué comporte en son point II, B, une réponse adéquate à l'argument visé par cette branche du moyen; que la requérante est sans intérêt à critiquer la motivation rejetant ainsi sa position sur ce

point de droit dès lors que, comme il est dit lors de l'examen d'un autre moyen, cette position n'est pas fondée; que, quant à la matérialité des infractions, les pièces déposées au dossier établissent bien que ce sont des appareils de la requérante qui ont commis les infractions qui leur sont reprochées, ainsi qu'il résulte de l'examen d'un autre moyen; que l'argumentation relative à la motivation du montant de l'amende et les autres éléments repris dans le dernier mémoire sont étrangers au moyen tel qu'énoncé dans la requête; que le moyen n'est pas fondé en sa première branche;

Considérant, sur la seconde branche, que la décision attaquée est suffisamment motivée par la référence à l'importance des dépassements constatés et à la notion de norme d'immission; que le Collège d'Environnement ne devait pas, en outre, justifier sa décision par rapport à la position défendue par l'I.B.G.E. et la Région de Bruxelles-Capitale dans la procédure qu'ils ont engagée contre l'État en vue de faire cesser les nuisances causées par le trafic aérien; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

N. Quinzième moyen

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante soulève un moyen nouveau, le troisième *bis* (quinzième dans son dernier mémoire), pris «de la violation des articles 13 et 146 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 179 du Code d'instruction criminelle, et le cas échéant avec les articles 10 et 11 de la Constitution»; que, dans son dernier mémoire, la requérante indique renoncer à ce moyen; qu'il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner;

VI. Moyens nouveaux

A. Mémoire en réplique

Considérant que la requérante prend un nouveau moyen, le seizième (quinzième dans son mémoire en réplique), qu'elle intitule «Défense au fond»;

B. Dernier mémoire de la requérante

Considérant que, dans le dernier mémoire, outre le développement de certains moyens et la contestation des positions adoptées par l'auditeur rapporteur:

1. au sujet du premier moyen, la requérante demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle,
2. au sujet du quatrième moyen, elle demande que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle à propos de la première branche et elle soulève une nouvelle branche, la seconde, à propos de laquelle elle demande également qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle,

3. qu'au sujet du cinquième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle à propos de la première branche,
4. au sujet du sixième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle, différente de celle formulée dans le dispositif de sa requête, soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne et qu'un expert soit désigné,
5. au sujet du septième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle,
6. au sujet du huitième moyen, la requérante formule deux nouvelles branches, la quatrième et la cinquième,
7. au sujet du neuvième moyen, la requérante demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle,
8. au sujet du onzième moyen, la requérante demande que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle,
9. au sujet du douzième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle,
10. elle formule sept moyens nouveaux - les dix-septième à vingt-deuxième - qu'elle présente comme étant d'ordre public; qu'une question préjudicielle est demandée dans le corps de l'exposé du dix-huitième moyen; qu'une question préjudicielle est également demandée dans le corps de l'exposé du dix-neuvième moyen;

C. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que, dans l'arrêt n° 238.588 du 20 juin 2017, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a énoncé notamment ce qui suit:

«7. Contrairement aux principes régissant les autres moyens, un moyen d'annulation, qui est présenté comme étant d'ordre public, ne doit pas nécessairement, sous peine d'irrecevabilité, être invoqué par la partie requérante dans la requête ou dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure après qu'elle en a connaissance ou devait en avoir connaissance. Ceci se justifie par le fait que s'il devait effectivement s'avérer qu'il s'agit d'un moyen d'ordre public et que ce moyen est fondé, le Conseil d'État devrait, le cas échéant, le prendre d'office en considération.

8. Toutefois, dans certaines circonstances propres au cas d'espèce, il peut se justifier que le moyen présenté comme étant d'ordre public par la partie requérante ne soit pas examiné lorsque l'invocation de ce moyen par la partie requérante apparaît comme une atteinte avérée à la loyauté procédurale, qui constitue un manquement substantiel au déroulement normal et adéquat de l'examen du recours.

9. Il revient à la chambre compétente d'apprécier si, en l'espèce, il existe ou non de tels motifs spécifiques justifiant que les moyens et les branches des moyens qui n'ont pas été invoqués le plus rapidement possible dans le cadre de la procédure, mais qui, selon la partie requérante, revêtent un caractère d'ordre public, doivent ou non être considérés comme irrecevables»;

Considérant qu'il convient de rouvrir les débats afin de permettre aux parties de s'expliquer sur les conséquences éventuelles de cette jurisprudence sur les arguments nouveaux présentés dans le mémoire en réplique et dans le dernier mémoire,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE:**

Article 1.

Le Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale est mis hors de cause.

Article 2.

Le huitième moyen, première à troisième branches, et les dixième, treizième et quatorzième moyens sont rejetés.

Article 3.

Les débats sont rouverts sur les autres moyens et branches de moyens.

Dans les 30 jours de la notification du présent arrêt, chaque partie pourra déposer un mémoire complémentaire relatif à l'incidence de la jurisprudence issue de l'arrêt n° 238.588 du 20 juin 2017 sur le présent recours.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

M.	Michel LEROY,	président de chambre, président,
M.	Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY