CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 240.018 du 28 novembre 2017

191.228/XV-934

En cause : **la société anonyme**
EUROPEAN AIR TRANSPORT,
à laquelle succède
la société de droit allemand
EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH,
ayant élu domicile chez
Me 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,
représenté par son gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me François TULKENS, avocat,
chaussée de la Hulpe 120
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XVe CHAMBRE,

I. Objet du recours

Vu la requête introduite le 26 janvier 2009 par la société anonyme European Air Transport, à laquelle succède la société de droit allemand European Air Transport Leipzig GmbH, qui tend à l'annulation de «la décision du Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 novembre 2008 […] confirmant la décision du fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) du 9 août 2008 de lui infliger une amende administrative de 118.123 € pour 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 […]»;

II. Procédure

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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. Michel LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e^ Tamara LEIDGENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ François TULKENS, avocat, comparaissant 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. <u>Antécédents</u>

Les 24 janvier et 6 mars 2007, l'I.B.G.E. dresse à charge de European Air Transport, ci-après dénommée "E.A.T.", deux procès-verbaux portant respectivement les références n° 070124 – décembre 2006 et n° 070306 – janvier 2007. Il en résulte que E.A.T. a commis 128 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 ont été portés à la connaissance de E.A.T. les 24 janvier et 6 mars 2007 [lire : les 31 janvier et 9 mars 2007] 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 6 février et 15 mars 2007, l'I.B.G.E. a écrit à E.A.T. le 28 mai 2008 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 118.123 euros, a été infligée par une décision du 9 août 2008 à E.A.T. pour des infractions à l'article 33, 7°, b) de

l'Ordonnance 1999, à savoir avoir créé "directement ou indirectement, ou laisser perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement", c'est-à-dire les "valeurs limites" de l'arrêté 1999 qui ne peuvent être dépassées par les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région.

II. <u>Au fond</u>

A. Considérant qu'E.A.T. soutient que l'Ordonnance 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 de l'ordre judiciaire sont habilitées à infliger des peines; 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 l'I.B.G.E. aurait donc dû constater 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 ni 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 constitutionalité de la législation dont la mise en œuvre leur a été confiée;

B. Considérant qu'E.A.T. avance qu'il a été privé de son droit à un "tribunal indépendant et impartial" consacré par l'article 6, § 1er, 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, § 1er 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, § 1er, de la C.E.D.H., la requérante fait notamment valoir que cette disposition exige un contrôle juridictionnel de pleine juridiction avec le pouvoir de réformer la décision ou de l'annuler avec renvoi "devant un tribunal indépendant et impartial chargé de prendre une décision se substituant à la décision annulée"; qu'elle insiste, 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 l'article 14, § 1er 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 devrait 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 c'est à tort que la requérante soutient que le pouvoir d'appréciation conféré par l'ordonnance 1999 d'infliger ou non une amende permet un contrôle de la légitimité du système d'amendes administratives voulu par le législateur;

Considérant, par ailleurs, qu'il est établi depuis de nombreuses années 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 des actes attaqués et, en cas de sanctions punitives, à la proportionnalité de celles-ci; que, outre le fait que la Cour européenne des droits de l'homme confère une interprétation autonome à la notion de "tribunal", sa jurisprudence ne permet d'affirmer, à l'encontre de ce qu'avance la requérante, que dans l'hypothèse d'une annulation s'accompagnant de renvoi, ce dernier doit se faire devant un tribunal;

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 de ce Collège pouvant, à son tour, être soumise à la censure du Conseil d'État;

C. Considérant qu'E.A.T. soutient à tort que l'amende infligée viole le principe de la légalité des délits et des peines consacré par les articles 7, § 1er, de la C.E.D.H. et 15, § 1er, 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°) que l'Ordonnance 1999 (article 33, 7°, 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;

D. Considérant qu'E.A.T. 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 une 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'interdiction ou de restriction d'exploitation au sens de la directive;

E. Considérant qu'E.A.T. 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, § 1er; 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 procès-verbaux dressés les 9 juillet, 24 octobre et 7 décembre 2007 [lire : les 24 janvier et 6 mars 2007] ont été communiqués à E.A.T. respectivement les 18 juillet, 30 octobre, et 13 décembre 2007 [lire : les 31 janvier et 9 mars 2007], soit dans le délai requis;

Considérant que c'est également à tort qu'E.A.T. 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, les formalités prévues aux articles 15 et 17 de l'ordonnance 1999 et à l'article 12, § 1er, de l'arrêté du 21 novembre 2002 ne s'appliquent qu'aux mesures de sources sonores effectuées à l'intervention d'un agent; qu'en outre, contrairement à ce que suggère la requérante, le recours à des appareils automatiques pour effectuer les mesures ne doit pas être autorisé explicitement par le législateur; que, par ailleurs, rien dans la législation invoquée n'impose d'effectuer des mesures de niveaux sonores en présence d'un agent;

Considérant que E.A.T. avance également 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 force probante particulière des procès-verbaux 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;

F. Considérant que E.A.T. avance que les dépassements de normes qui lui sont reprochés sont justifiés par la contrainte irrésistible ou l'erreur invincible d'E.A.T. et de ses pilotes; que la requérante insiste sur le fait que "ni l'ordonnance du 17 juillet 1997 ni l'ordonnance du 2 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;

G. Considérant que c'est à tort, l'ordonnance 1999 ne l'ayant pas prévu, que E.A.T. 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;

H. Considérant qu'il ressort de l'ensemble des éléments au dossier, et notamment de l'importance des dépassements constatés, ainsi que de l'augmentation d'au moins 20 % du nombre d'infractions pour décembre 2006 et janvier 2007 par rapport aux même mois d'au moins une des trois années précédentes, que l'amende infligée est justifiée;

Considérant que, contrairement à ce que soutient E.A.T., 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,

Le Collège d'environnement […]

décide :

Article 1 : La décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. du 9 août 2008 infligeant une amende de 118.123 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 l, 3e 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 de 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 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 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, recours enrôlé initialement sous le n° 87.207/XIII-1383; que ce

recours a été rejeté par l'arrêt n° 158.548, prononcé le 9 mai 2006 en assemblée générale; que cet arrêt a autorité de chose jugée à l'égard de la requérante, qui était partie à la cause; qu'elle n'est pas recevable à invoquer par voie d'exception les illégalités jugées non fondées par cet arrêt; qu'en cette branche, le moyen 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 cinquième moyen de la présente requête et sera examiné conjointement avec celui-ci;

B. Deuxième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 159 de la Constitution, des articles 110 et 144 de la Constitution, des articles 110 et 144 de la Constitution combinés avec les articles 12 et 13 de la Constitution et excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué fait application d'une ordonnance inconstitutionnelle en ce qu'elle permet à des autorités administratives d'infliger des amendes qui revêtent les caractéristiques d'une peine au sens du droit interne belge alors qu'en vertu des articles 110 et 144 de la Constitution (ou des articles 12, 13, 110 et 144 de la Constitution), seules les juridictions judiciaires sont habilitées à infliger une telle peine; qu'à tout le moins il confirme la décision d'une autorité administrative d'infliger une telle peine;

alors que la décision attaquée aurait dû être adoptée en application d'une base légale et constitutionnelle;

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 l'article 12 de la Constitution protège la liberté individuelle et ne concerne que les privations de liberté; qu'il est dépourvu de pertinence en l'occurrence; qu'en outre, la requérante ne conteste pas que les poursuites ont eu lieu dans des cas et selon la procédure prévus par l'ordonnance du 25 mars 1999;

Considérant que l'article 13 de la Constitution dispose que «nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne»; que l'ordonnance du 27 mai 1999 établit un régime d'amendes administratives dont la contestation relève de

la compétence du Conseil d'État; que cette ordonnance constitue donc l'acte législatif qui assigne ce dernier pour juge à la requérante;

Considérant que l'article 110 de la Constitution ne traite que du droit de grâce, et qu'il est sans relation avec la compétence d'infliger des sanctions;

Considérant que l'article 144 de la Constitution concerne «les contestations qui ont pour objet des droits civils»; qu'infliger une amende administrative ne porte pas sur un droit civil; 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, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

C. Troisième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 6, § 1er, de la Convention européenne des Droits de l'homme et excès de pouvoir,

en ce que l'I.B.G.E. est une autorité administrative; qu'au demeurant, il n'est ni indépendant de l'exécutif bruxellois ni impartial; que la requérante peut à tout le moins objectivement craindre un manque d'impartialité dans son chef,

en ce que le Collège d'Environnement se qualifie d'autorité administrative; qu'au demeurant, il n'est pas indépendant de l'exécutif bruxellois; qu'il n'est pas impartial, que la requérante peut à tout le moins objectivement craindre un manque d'impartialité dans son chef; qu'en tout état de cause il considère ne pouvoir remettre en cause la régularité des textes réglementaires ou légaux qui fondent la mesure;

en ce que lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation d'une décision par laquelle le Collège d'Environnement confirme une décision de l'I.B.G.E. d'infliger à une compagnie aérienne une amende administrative du chef d'infraction à l'arrêté du 27 mai 1999, le Conseil d'État est compétent pour annuler la décision attaquée, mais non pour renvoyer cette affaire devant un «tribunal indépendant et impartial» compétent pour y substituer la sienne propre puisqu'en effet, le Collège d'Environnement n'est pas un «tribunal indépendant et impartial», et, au demeurant, 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 la requérante est accusée, ce qui supposerait notamment le pouvoir d'apprécier leur preuve en fait, et non pour

accorder une remise complète ou partielle de l'amende querellée pour des motifs d'opportunité ou d'équité uniquement,

en ce que l'acte attaqué confirme néanmoins «la décision prise par M. Hannequart, en sa qualité de fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E.», c'est-à-dire confirme l'amende administrative que l'I.B.G.E. a infligé à la requérante le 9 août 2008, considérant que «l'indépendance et l'impartialité sont garanties pour 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 de ce collège pouvant, à son tour, être soumise à la censure du Conseil d'État»;

alors que l'article 6, § 1er, de la C.E.D.H., exige que la décision d'une autorité administrative d'infliger une amende administrative (de nature pénale ou non) à un administré (en l'espèce la requérante) puisse à tout le moins subir le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction satisfaisant aux exigences d'indépendance et d'impartialité, c'est-à-dire d'un organe :

– qui dispose d'un pouvoir de réformation, c'est-à-dire du pouvoir d'annuler la décision attaquée et d'y substituer la sienne propre ou de renvoyer l'affaire devant un autre tribunal indépendant et impartial compétent dont la décision se substituera à la décision attaquée;

– qui dispose en outre du pouvoir de réformer la décision attaquée «en tous points, en fait comme en droit», ce qui inclut notamment le pouvoir d'examiner la réalité des infractions dont une personne est accusée,

d'où il suit que, en confirmant l'amende administrative infligée à la requérante sans que celle-ci ne dispose effectivement du recours de pleine juridiction requis par l'article 6, § 1er, de la C.E.D.H., l'acte attaqué viole dispositions vantées au moyen;

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 si l'I.B.G.E. est, en tant qu'institution, 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 des attributions propres que les articles 4 et 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999 confèrent à des organes de l'I.B.G.E.; que, dans l'exercice de ces attributions, ceux-ci sont structurellement indépendants et échappent à l'autorité du ministre; que le Collège d'Environnement constitue une autorité administrative indépendante et que l'impartialité de ses membres est garantie par les dispositions de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1993 relatif au Collège d'Environnement, en particulier ses articles 2 et 4; que, si la procédure devant ces autorités ne présente pas certaines garanties propres aux juridictions, le recours au Conseil d'État qui est ouvert contre la décision du Collège y remédie;

qu'en particulier, le Conseil d'État est habilité à refuser l'application d'une disposition réglementaire illégale et à annuler une décision administrative qui en aurait fait application, ainsi qu'à interroger la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité d'une disposition législative; que le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

D. Quatrième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 14, § 1er et § 5 combinés du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du principe général d'indépendance et d'impartialité et excès de pouvoir en ce que l'I.B.G.E., qui n'est pas un «tribunal indépendant et impartial», a déclaré la requérante coupable d'avoir commis des infractions à l'arrêté du 27 mai 1999;

en ce que le Collège d'Environnement, compétent pour connaître du recours exercé contre la décision de l'I.B.G.E. de déclarer la requérante coupable d'infractions à l'arrêté du 27 mai 1999, n'est pas un «tribunal indépendant et impartial»;

en ce que la décision du Collège d'Environnement peut uniquement faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État;

en ce que, l'acte attaqué – motivant pourquoi il rejette le moyen tiré de la violation du principe général d'indépendance et d'impartialité, mais non de celui tiré de la violation de l'article 14, §§ 1er et 15, du P.I.D.C.P. – confirme néanmoins la décision de l'I.B.G.E. d'infliger une amende administrative à la requérante, au motif que «l'indépendance et l'impartialité sont garantis 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 de ce Collège pouvant, à son tour, être soumise à la censure du Conseil d'État»;

alors que, première branche, en vertu de l'article 14, §§ 1er et 5 combinés du P.I.D.C.P., toute personne déclarée coupable d'une infraction a droit à ce que sa cause soit, à deux degrés de juridiction, entendue par un «tribunal indépendant et impartial» au sens du P.I.D.C.P.;

et alors que, seconde branche, en vertu d'un principe général de droit d'impartialité reconnu par le Conseil d'État, l'indépendance et l'impartialité doivent être observées en tant que principe général de droit par toutes les juridictions, par tout organe astreint à suivre une procédure juridictionnelle lorsqu'il agit en matière disciplinaire, mais aussi par l'ensemble des organes de l'administration accomplissant un acte de juridiction;

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, que l'article 14.5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'implique pas que la déclaration de culpabilité qu'il vise ait été prononcée par une juridiction; qu'il 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 le moyen, tel que libellé dans la requête, n'invoque pas la violation des articles 10 et 11 de la Constitution; que, par ailleurs, la Cour constitutionnelle a décidé, dans l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, que «le législateur ordonnanciel, en confiant à une autorité administrative spécialisée en matière d'environnement, le constat, la poursuite et l'infliction d'une sanction administrative, et en veillant au respect des droits de la défense, n'a pas porté atteinte de manière disproportionnée aux droits de la catégorie de personnes poursuivies dans le cadre d'une procédure de sanction administrative» (point B,26); qu'en cette branche, le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

Considérant que la seconde branche du moyen appelle la même réponse que le troisième moyen; que le moyen n'est pas fondé;

E. Cinquième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation des articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE en ce que l'article 2, e), de la directive 2002/30/CE 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 l'inciter à ne plus survoler la Région de Bruxelles-Capitale avec les avions en cause, alors même qu'elle n'a pas le choix des routes aériennes à emprunter; que cette amende constitue donc *de facto* une mesure visant à réduire ou à limiter (et même à interdire) l'accès de ces avions à l'aéroport de Zaventem par le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, quand bien même il s'agit d'avions «chapitre 4» répondant parfaitement aux exigences internationales et européennes en matière sonore;

en ce que, en confirmant cette amende, l'acte attaqué constitue *de facto* une mesure ayant le même objet;

en ce que la décision attaquée confirme la décision de l'I.B.G.E. d'infliger une amende à la requérante pour avoir enfreint des normes d'immission (fixées par l'arrêté du 27 mai 1999), et non des normes d'émission;

et en ce que, par ailleurs, l'acte attaqué confirme la décision de l'I.B.G.E. d'infliger une amende à la requérante pour avoir enfreint ces normes 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 l, troisième 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 3 du volume 1 de l'Annexe 16 de la Convention de Chicago, sauf s'il s'agit d'aéronefs dont il est établi qu'ils ne présentent qu'une faible de 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, *quod non* en l'espèce;

d'où il suit que la décision attaquée applique des dispositions illégales dont elle s'approprie l'illégalité; que l'acte attaqué viole donc les dispositions vantées au moyen;

que la requérante demande, dans le dispositif de sa requête, 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, 2e 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, 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 cinquième moyen, ainsi que le premier moyen, tels qu'ils sont formulés dans la requête, ne sont pas fondés;

F. Sixième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un sixième 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, § 1er, de la C.E.D.H., de l'article 15, § 1er, du P.I.D.C.P., de l'article 14 de la Constitution, du principe général de droit de la légalité des délits et des peines, du principe de la prévisibilité du droit pénal et excès de pouvoir,

en ce que l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 dispose: «Est puni d'une amende de 25 à 75 € celui qui (…), crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

en ce que l'article 33, 7°, b) de l'ordonnance du 25 mars 1999 dispose: «Est passible d'une amende administrative de 625 € à 62,500 € personne qui commet une des infractions suivantes: (...). 7° au sens de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative

à la lutte contre le bruit en milieu urbain: (...) b) (...) crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

en ce que ces dispositions qualifient d'infraction le fait d'avoir créé ou laissé perdurer une «gêne sonore dépassant les normes de bruit fixées par le Gouvernement», mais non le simple dépassement des normes fixées par le Gouvernement;

en ce que l'article 2, 8°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 définit la notion de «gêne» comme le «degré de nuisance généré par le bruit dans l'environnement, déterminé par des enquêtes sur le terrain», et non comme le dépassement des normes de bruit fixées par le Gouvernement;

en ce que l'acte attaqué a néanmoins confirmé la décision de l'I.B.G.E. du 9 août 2008 d'infliger une amende administrative à la requérante sans avoir constaté que les dépassements des normes de bruit qui lui sont reprochés étaient à l'origine d'une «gêne» au sens de l'article 2, 8°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, considérant que «(…) E.A.T. soutient à tort que l'amende infligée viole le principe de la légalité des délits et des peines consacré par les articles 7, § 1er, de la C.E.D.H. et 15, § 1er 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°) que l'Ordonnance 1999 (article 33, 7°, 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»;

alors que les articles 2 et 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, et les articles 33 et 37 de l'ordonnance du 25 mars 1999 érigent en infraction le fait de créer «directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement», mais non le simple dépassement des normes de bruit fixées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

et alors que l'article 7, § 1er, de la C.E.D.H., l'article 15, § 1er, du P.I.D.C.P., l'article 14 de la Constitution, le principe général de droit de la légalité des délits et des peines et le principe de la prévisibilité du droit pénal interdisent d'infliger une amende pour des faits qui ne sont pas qualifiés d'infractions par la loi;

d'où il suit que, en confirmant la décision de l'I.B.G.E. du 9 août 2008 d'infliger une amende administrative à la requérante sans avoir constaté que les dépassements des normes de bruit qui lui sont reprochés étaient à l'origine d'une «gêne» au sens de l'article 2, 8°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, l'acte attaqué interprète les articles 2 et 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, et les articles 33 et 37 de l'ordonnance du 25 mars 1999, de manière incorrecte et viole chacune des dispositions vantées au moyen;

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 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 le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

G. Septième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un septième moyen de la «violation de l'ordonnance du 25 mars 1999, notamment ses articles 11, 14, 15, 17, § 1er, 6°, et 38, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit, notamment son article 12, § 1er, en ce que l'acte attaqué a été pris et confirme une décision punissant des infractions constatées comme suite à des mesures de bruit enregistrées par des appareils fonctionnant automatiquement – les sonomètres –, sans la présence sur place d'un agent,

en ce que l'acte attaqué a été pris et confirme une décision punissant des infractions constatées comme suite à des mesures effectuées, dépouillées et confrontées en l'absence d'un témoin, et sans motivation adéquate de cette absence,

en ce que l'acte attaqué a été pris et confirme une décision punissant des infractions constatées dans des procès-verbaux qui n'ont pas été notifiés dans les 10 jours de la constatation des infractions reprochées à la requérante,

alors que, première branche, l'ordonnance du 25 mars 1999 (notamment ses articles 15 et 17) et l'arrêté du 21 novembre 2002 (notamment son article 12, § 1er) prévoient expressément que les mesures de bruit sont effectuées en présence d'un agent, sans distinguer selon que celles-ci sont effectuées ou non à l'aide d'appareils fonctionnant automatiquement et/ou en continu,

alors que, deuxième branche, l'article 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999 dispose que les mesures doivent être effectuées "en présence de la personne à charge

de laquelle les résultats des mesures ou des analyses pourront être retenus", que "lorsque cette personne n'est pas identifiable, est inconnue ou absente, les mesures s'effectuent en présence soit de la personne dont l'activité justifie le contrôle, soit de l'employé ou détenteur des substances ou des objets soumis au prélèvement" et que «si les personnes visées ci-dessus refusent de collaborer, si aucune d'entre elles n'est présente ou si un retard dans la prise de mesure ou d'échantillon risque de porter préjudice à l'administration de la preuve, les mesures et prélèvements s'effectuent en présence d'un témoin convoqué par l'agent effectuant le contrôle» et enfin que "la présence du témoin susmentionné n'est pas requise lorsqu'il est établi par l'agent que la situation ne le permet pas, cette impossibilité est motivée par l'agent"; que l'article 17, § 1er, de l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoit que "chaque mesure de pollution atmosphérique ou des sources sonores est consignée dans un rapport de mesures comprenant les indications suivantes: (...) 6°) l'identification des personnes présentes et, le cas échéant, la justification de l'absence des personnes dont la présence est requise en vertu de l'article 15 (...)",

et alors que, troisième branche, l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoit que "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"; que le «jour de la constatation de l'infraction» ainsi visé correspond au jour où de l'enregistrement des mesures de bruit litigieuses, et non au jour de "l'établissement du procès-verbal"; que, contrairement à ce qu'affirme le Collège d'Environnement dans l'acte attaqué, ce texte ne répond pas à la nécessité de rassembler les données pour identifier leur auteur présumé; qu'au contraire ce texte prévoit expressément que la notification qu'il exige doit être faite à l'auteur présumé de l'infraction, et non à l'auteur identifié de l'infraction,

d'où il suit que l'acte attaqué confirme une amende sanctionnant et sanctionne des infractions constatées de manière illégale, et a été pris en violation de chacune des dispositions vantées au moyen»;

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 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 fonde 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 tous deux 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, il n'est pas contesté que les procès-verbaux établis les 24 janvier et 6 mars 2007 ont été transmis à la requérante respectivement les 31 janvier

et 9 mars 2007, soit, dans les deux cas, dans le délai de 10 jours fixé par l'ordonnance; que la troisième branche du moyen n'est pas fondée;

H. Huitième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un huitième moyen de la violation de l'article 6, § 2, de la C.E.D.H., 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. prétend pourvoir 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; que ces données 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, dans l'acte attaqué, le Collège d'Environnement a néanmoins considéré que «les infractions ici en cause et l'identité de leur auteur sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposant au dossier»;

en ce que l'acte attaqué a donc confirmé la décision de l'I.B.G.E. de déclarer la requérante coupable d'infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 et de la sanctionner en lui infligeant une amende administrative, sans que soient offertes des preuves suffisantes pour fonder une telle déclaration de culpabilité, c'est-à-dire 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 C.E.D.H. 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, la décision méconnaît le 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, la méthode d'identification a 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, que la décision méconnaît le principe général de droit en vertu duquel le doute doit toujours profiter au prévenu;

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 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 deux de ces points à plusieurs reprises; 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 retenues 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. Neuvième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un neuvième moyen de la violation des principes généraux du droit pénal, et en particulier du principe selon lequel il n'y a pas infraction lorsque le comportement du prévenu résulte de la contrainte irrésistible ou d'une erreur invincible en ce que les compagnies aériennes n'ont aucun moyen de s'assurer du respect des normes de bruit fixées par l'arrêté du 27 mai 1999;

en ce que la requérante a donc agi sous la contrainte ou l'erreur invincible,

en ce que l'I.B.G.E. l'a néanmoins déclarée coupable d'infractions à l'arrêté du 21 mai 1999 et lui a infligé une amende de 118.123 €,

en ce que l'acte attaqué a confirmé cette décision, considérant que «E.A.T. avance que les dépassements de normes qui lui sont reprochés sont justifiés par la contrainte irrésistible ou l'erreur invincible d'E.A.T. et de ses pilotes»; que la requérante insiste

sur le fait que «ni l'ordonnance du 17 juillet 1997 ni l'ordonnance du 2 mars 1999 ne dérogent au principe général selon lequel celui qui bénéficie d'une cause de justification n'a pas commis d'infraction; [...] 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»,

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 démission 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; que le moyen n'est pas fondé;

J. Dixième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un dixième 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,

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,

en ce que l'I.B.G.E. lui a néanmoins infligé une amende; que l'acte attaqué a confirmé cette décision au motif que «c'est à tort, l'ordonnance 1999 ne l'ayant pas prévu, que E.A.T. estime pouvoir bénéficier de circonstances atténuantes conformément aux articles 85 et 100 du Code pénal et, partant, demande à se voir infliger une amende inférieure au minimum légal de 625 euros»,

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 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;

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 qu'il résulte des arrêts n^{os} 44/2011 et 5/2014 de la Cour constitutionnelle que l'annulation prononcée par l'arrêt n° 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 la sanction attaquée a choisi, dans la fourchette que lui donne l'ordonnance, d'infliger pour les infractions constatées 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'au demeurant, la requérante n'indique pas quelles circonstances invoquées lors de sa défense auraient pu être retenues comme atténuantes pour les infractions commises, si la législation en vigueur l'avait permis; 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;

K. 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 1er du Protocole n° 12 à la C.E.D.H., 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 résulte de l'ordonnance du 25 mars 1999; qu'elle 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 Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'a pas été ratifié par la Belgique; que le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

L. Douzième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un douzième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'obligation de motivation matérielle (inexactitude, insuffisance et contradiction des motifs), des principes généraux de bonne administration, notamment le principe de confiance légitime, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

qu'en une première branche, elle indique que l'acte attaqué repose sur des motifs insuffisants ou inexacts; qu'il en va ainsi du motif rejetant l'argument relatif au double degré de juridiction, du motif selon lequel il est satisfait à l'exigence d'indépendance et d'impartialité, du motif rejetant l'argument relatif au principe de légalité des délits et du motif rejetant l'argument pris de la violation de la présomption d'innocence;

qu'en une seconde branche, elle relève que l'acte attaqué repose sur des motifs insuffisants ou en contradiction avec une prise de position expresse de l'autorité à ce sujet; qu'il lui est impossible de déterminer le comportement à adopter pour être certaine de respecter les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999; qu'elle a agi sous la contrainte des décisions de l'État belge et des instructions de BIAC et de Belgocontrol, ce que la Région bruxelloise, dont le Collège d'Environnement est un organe, avait reconnu dans la requête d'appel déposée dans le cadre d'une procédure en cessation, au terme de laquelle la Cour d'appel a d'ailleurs jugé que les compagnies aériennes sont les auteurs matériels des violations mais que celles-ci «ne se seraient pas produites sans les instructions contraignantes de l'État fédéral, d'une part, et les directives de BIAC et de Belgocontrol, d'autre part», et que l'acte attaqué ne contient aucune motivation quant au changement de position;

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, 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 lui sont reprochées, ainsi qu'il résulte de l'examen d'un autre moyen; 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 du dépassement constaté 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;

M. Quatorzième moyen

Considérant que l'auditeur a examiné d'office un moyen, le quatorzième, qu'il estime non fondé; qu'il n'y a pas lieu de le soulever;

VI. Moyens nouveaux

A. Dernier mémoire de la requérante

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

1. au sujet du deuxième moyen, la requérante demande que trois questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle;
2. au sujet du troisième moyen, elle demande que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle;
3. au sujet du quatrième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle à propos de la première branche;
4. au sujet du cinquième moyen, elle demande qu'un expert soit désigné et 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;
5. au sujet du sixième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle;
6. la requérante ajoute des branches nouvelles, la quatrième et la cinquième, au septième moyen, ces branches sont tirées de la violation de l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002 du Gouvernement de la

Région de Bruxelles-Capitale fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit;

7. au sujet du huitième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle;
8. au sujet du onzième moyen, elle demande que huit questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle;
9. elle formule 8 moyens nouveaux – le treizième et les quinzième à vingt-et-unième – qu'elle présente comme d'ordre public; elle demande de poser une question préjudicielle identique à la Cour constitutionnelle à propos de la recevabilité du quinzième et du seizième moyen; elle demande de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle à propos du seizième moyen; elle demande de poser une question préjudicielle à la Cour à propos du dix-septième moyen, et elle demande de poser une question préjudicielle à la Cour à propos du vingt-et-unième moyen;

B. 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 dernier mémoire,

D É C I D E :

Article 1er.

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

Article 2.

Le quatrième moyen, seconde branche, le septième moyen, première à troisième branches, et les neuvième, dixième et douzième 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 XVe chambre, le vingt-huit novembre deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre, président,
M.	Imre KOVALOVSZKY,	président de chambre,
Mme	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Frédéric QUINTIN Michel LEROY