

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 240.020 du 28 novembre 2017

121.992/XV-1953
122.080/XV-2348

En cause : **la société de droit espagnol SWIFTAIR,**
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 65, bte 11,
1050 Bruxelles,

contre :

dans l'affaire 121.992/XV-1953 :

- 1. l'Institut bruxellois pour la
Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.),**
- 2. le fonctionnaire dirigeant
de l'Institut bruxellois pour la
Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.),**
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

dans l'affaire 122.080/XV-2348 :

- 3. la Région de Bruxelles-Capitale,**
- 4. le Collège d'Environnement
de la Région de Bruxelles-Capitale,**
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

I. Objet des recours

Vu la requête introduite le 31 mai 2002 par la société de droit espagnol SWIFTAIR, qui demande l'annulation et, «à titre subsidiaire, la cassation de la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.), en la personne de son fonctionnaire dirigeant, du 7 novembre 2001 lui infligeant une amende administrative de 67.000 francs belges (1660,89 euros) pour deux prétendues 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» (affaire 121.992/XV-1953);

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation de la «décision du Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2002 de se déclarer sans compétence pour connaître du recours que la requérante avait introduit devant lui contre la même décision (affaire 122.080/XV-2348);

II. Procédure

A. Affaire 121.992/XV-1953

Vu l'arrêt n° 220.558 du 11 septembre 2012, rouvrant les débats, interrogeant la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel et réservant les dépens;

Vu l'arrêt n° 112/2013 du 31 juillet 2013 de la Cour constitutionnelle;

Vu l'arrêt n° 229.733 du 7 janvier 2015, rouvrant les débats, renvoyant l'affaire à la procédure ordinaire et réservant les dépens;

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

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu le dernier mémoire de la partie requérante;

B. Affaire 122.080/XV-2348

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

C. Procédure commune aux deux affaires

Vu les ordonnances du 1^{er} mars 2016, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience publique du 22 mars 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Tamara LEIDGENS, avocat, comparaisant pour la requérante, M^e Jacques SAMBON, avocat, comparaisant pour les deux premières parties adverses, et M^e François TULKENS, avocat, comparaisant pour les troisième et quatrième parties adverses;

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, dans l'affaire 121.992/XV-1953, sont décrits dans l'acte attaqué, qui se présente comme suit :

« Vu qu'en date du 02/03/01 le procès-verbal n° 010302[...] -novembre 00 à charge de Swiftair a été envoyé au Procureur du Roi, conformément à l'article 36 de l'ordonnance du 25/03/99 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (*M.B.* du 24.06.1999);

Vu le fait que le Procureur du Roi n'a pris dans les six mois de la date d'envoi du procès-verbal aucune décision concernant les suites pénales qu'il donnerait à l'affaire en cause et que de ce fait une amende administrative peut être infligée en vertu de l'article 37 de l'ordonnance susmentionnée;

Considérant qu'en l'espèce l'I.B.G.E. est intervenu suite à un contrôle thématique par la réalisation de mesures continues pendant la période du mois de novembre 2000, au moyen d'un appareil de mesure (type Equipement 01 dB, symphonie – 1.51);

Considérant que l'analyse des mesures de bruit du mois de novembre 2000 dont question ci-dessus et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et BIAC ont permis de mettre en évidence le 23 février 2001 que 2 infractions par rapport aux normes bruit fixées dans l'arrêté du 27/05/1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien avaient été commises par des appareils identifiés comme exploités par la compagnie aérienne Swiftair, en date du 12/11/00 (E=6) [*«E = émergence infractionnelle, est égale à la différence entre le niveau de bruit mesuré, arrondi à l'unité inférieure, et le niveau de bruit autorisé par l'arrêté bruit des avions»*] et 24/11/00 (E=9);

Considérant que les mises en évidence du 23/02/01 dont question ci-dessus ont été consignées dans les rapports de mesures du 23/02/01;

Considérant que de ce fait procès-verbal a été dressé le 23/02/01, à l'encontre de la compagnie d'aviation Swiftair qui, en tant que propriétaire, utilisateur ou détenteur des appareils identifiés comme sources des deux dépassements sonores dont question ci-dessus, a commis deux fois l'infraction pouvant donner lieu à une amende administrative à savoir :

- infraction prévue par l'article 20,4° de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain qui punit celui qui, étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement ;

- infraction pour laquelle l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25/03/99 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement prévoit une amende administrative allant de 25.000 à 2.500.00 francs;

Considérant qu'en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 et 33 de l'ordonnance relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 5.000.000 francs, cela conformément à l'article 41 de la même ordonnance;

Considérant que la personne passible de l'amende administrative a pu présenter ses moyens de défense comme prévu par l'article 38 de l'ordonnance susmentionnée par l'envoi par recommandé à la poste le 19/10/01 de ses arguments de défense écrits;

Considérant que les moyens invoqués dans la défense écrite de Swiftair ne sont pas retenus pour la présente décision car ils visent en réalité à demander la non application de l'arrêt du 27 mai 1999 qui par ailleurs déjà fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation au Conseil d'État, la demande de suspension ayant été refusée et la procédure d'annulation étant toujours pendante;

Considérant qu'il y a lieu en outre de tenir compte du fait que de manière générale procès-verbal n'est dressé que pour les constats d'infractions dépassant de plus de 9 dB les normes admises pendant la journée et de plus de 6 dB les normes admises pendant la nuit et qu'il convient donc de prévoir une amende pour ces infractions afin que les compagnies aériennes soient incitées à respecter les normes ce qui permettra une ambiance sonore garantissant aux habitants une vie normale et un repos réparateur;

Considérant que l'amende est d'autant plus élevée que les dépassements des normes enregistrés sont plus importants;

Considérant que, pour l'infraction (dépassement) commise par la compagnie aérienne et visée par la présente décision, un montant d'amende administrative est calculé sur base de l'émergence infractionnelle (E) relative à l'infraction (telle que définie ci-dessus) et que le montant global de l'amende administrative résulte de la somme de chacun de ces montants,

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

Art. 1 :

Une amende administrative est infligée à charge de Swiftair. Elle s'élève à 67.000 francs belges.

[...];»;

Considérant que l'acte attaqué dans l'affaire 122.080/XV-2348 est notamment rédigé de la manière suivante :

« [...]

Considérant que le recours introduit par la s.a. Swiftair est fondé sur l'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement;

Considérant que cette disposition a été insérée dans ladite ordonnance par ordonnance modificative du 28 juin 2001; que cette dernière, publiée au *Moniteur belge* du 13 novembre 2001, est entrée en vigueur le 23 novembre 2001;

Considérant que la décision attaquée a été prise le 7 novembre 2001; que le recours contre cette décision a été introduit le 3 janvier 2002;

Considérant que c'est à la date de la décision querellée qu'il convient de se placer pour déterminer l'existence d'une voie de recours contre celle-ci;

Considérant que le 7 novembre 2001, il n'existait pas de recours devant le Collège d'environnement contre la décision ici en cause; que le Collège d'environnement est donc sans compétence pour connaître du présent recours; [...].»;

IV. Jonction des causes

Considérant que les recours 121.992/XV-1953 et 122.080/XV-2348 portent sur des décisions adoptées par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. et par le Collège d'Environnement dans le cadre d'une procédure d'infliction d'une amende administrative pour des mêmes faits; qu'il est de l'intérêt d'une bonne justice de joindre les deux affaires;

V. Désignation des parties adverses

Considérant que, dans l'affaire 121.992/XV-1953, l'acte attaqué a été adopté par le fonctionnaire dirigeant en qualité d'organe de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, dénué de toute personnalité juridique propre; que c'est l'I.B.G.E. qui est seule partie adverse; qu'il y a lieu de mettre le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. hors de cause;

Considérant que, dans l'affaire 122.080/XV-2348, 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 seule partie adverse; qu'il y a lieu de mettre le Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale hors de cause;

VI. Moyens de la requête dans l'affaire XV-1953

A. Premier Moyen

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante indique renoncer au premier moyen en raison de l'arrêt n° 226.720 du 12 mars 2014;

B. Deuxième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14.1 et 14.5 combinés du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du principe général de droit d'indépendance et d'impartialité;

qu'elle relève, dans une première branche, qu'il résulte de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention que toute personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale a le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial, que ceci implique, soit que l'autorité administrative soit indépendante et impartiale, soit qu'il existe un recours devant un organe judiciaire de pleine juridiction, que l'I.B.G.E. 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), et que le pouvoir de pleine juridiction comprend, d'une part, le pouvoir de contrôler la décision en fait et en droit et, d'autre part, de la réformer ou de la renvoyer devant une autre autorité;

qu'en réplique, elle relève que l'applicabilité de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention n'est pas contestée, pas plus que ne l'est l'allégation que la partie adverse n'est pas un «tribunal indépendant et impartial»; qu'elle expose que le recours en annulation auprès du Conseil d'État n'offre pas à la requérante le recours de «pleine juridiction» requis par la Cour européenne des droits de l'homme, étant donné que le Conseil d'État dispose uniquement du pouvoir d'annuler la décision attaquée, sans pouvoir ni substituer sa décision propre à celle de l'I.B.G.E. ni renvoyer la cause à un organe indépendant et impartial compétent pour prendre une nouvelle décision; qu'elle cite des passages des arrêts *Pramstaller* et *Kingsley* de la Cour européenne des droits de l'homme et soutient que, conformément à ces arrêts, la compétence de «pleine juridiction» suppose que la juridiction ait à la fois le pouvoir d'annuler et le pouvoir soit de renvoyer l'affaire, soit de substituer sa décision à celle de l'organe administratif; qu'elle constate que le Conseil d'État ne peut ni prendre lui-même une nouvelle décision ni renvoyer la cause à un organe indépendant et impartial compétent pour prendre une nouvelle décision, ce qui, à son estime, suffit à démontrer qu'il n'exerce pas une compétence de «pleine juridiction»;

que, dans le dernier mémoire, elle développe son argumentation;

qu'elle indique, dans une deuxième branche, que l'article 14, § 1^{er}, du Pacte international 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», et que les exigences du procès équitable doivent donc être remplies par les deux niveaux de juridiction, *quod non* en ce qui concerne l'I.B.G.E.;

que, dans le dernier mémoire, elle développe son argumentation;

qu'elle soutient, dans une troisième branche, que le principe 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, la partie adverse ne satisfait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité;

qu'elle détaille ce propos, dans le mémoire en réplique, où elle fait état d'éléments qui attestent du manque d'impartialité de la partie adverse:

- elle 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; son fonctionnaire dirigeant et son fonctionnaire dirigeant adjoint sont les auteurs d'une note au secrétaire d'État plaidant pour l'emploi d'un itinéraire déterminé pour les avions décollant d'une des pistes de l'aéroport;

- elle est juge et partie dans la mesure où elle a déposé un mémoire en intervention dans le cadre de la procédure en suspension et en annulation de l'arrêté du 27 mai 1999 devant le Conseil d'État, dans laquelle elle défend la validité dudit arrêté et la possibilité pour les compagnies aériennes de s'y conformer, ce qui va à l'encontre de l'un des moyens de défense présentés par la requérante;

- elle a entendu assumer, d'une part, la recherche des infractions aux normes de la Région, mais aussi leur instruction, ses fonctionnaires dirigeants étant les signataires du courrier du 14 février 2001 auquel était annexé le procès-verbal constatant les infractions que sanctionne l'amende attaquée, ainsi que la poursuite de ces infractions, les mêmes fonctionnaires dirigeants étant les signataires de la lettre du 16 août 2001 mettant en mouvement la procédure d'amende administrative;

- elle bénéficie du produit des amendes administratives versées au Fonds pour la protection de l'environnement;

qu'elle soutient que la partie adverse avait la possibilité de satisfaire tant aux articles 35 à 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999 qu'au principe général de droit d'impartialité en s'abstenant d'engager une procédure tendant à l'infliction d'une amende administrative; qu'elle ajoute que, ce faisant, la partie adverse aurait également évité d'être à la fois celle qui inflige une amende administrative et celle qui en est le bénéficiaire;

qu'elle développe son argumentation dans son dernier mémoire;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la procédure qui conduit à infliger une amende administrative entre dans la notion d'«accusation en matière pénale» au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant, sur la première branche, que l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'exige pas que

toute décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale soit prise par un tribunal indépendant et impartial, pourvu que la décision prise par une autorité qui n'est pas un tel tribunal puisse faire l'objet d'un recours qui, lui, soit porté devant une institution qui en soit un et qui exerce un contrôle de «pleine juridiction»; qu'étant donné que la décision de l'I.B.G.E. peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, il convient d'examiner en premier lieu si le recours en annulation qui est porté devant le Conseil d'État permet que la cause de la requérante soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre elle;

Considérant que l'expression de «pleine juridiction», quoique couramment utilisée par la doctrine pour désigner les compétences que le Conseil d'État exerce en application de l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne figure pas dans ces lois, mais dans plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme;

Considérant que, saisi d'un recours en annulation, le Conseil d'État exerce un contrôle complet de légalité, statue sur les points de fait comme sur les questions de droit, vérifie l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs sur lesquels repose la décision attaquée, et, particulièrement en matière de sanctions, juge s'il existe un rapport de proportionnalité entre le comportement sanctionné et la peine prononcée; que s'il est vrai qu'il ne peut substituer sa décision à celle de l'autorité administrative qui a prononcé la sanction, il reste que lorsqu'il annule cette décision, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt d'annulation, et si elle prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; qu'à propos du recours en annulation de droit français, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'y avait pas de violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention lorsqu'une sanction prononcée par un organe administratif «a été soumise au contrôle subséquent d'un organe judiciaire doté de la plénitude de juridiction et offrant toutes les garanties de cette disposition», à savoir, «au contrôle du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel, lesquels sont des organes jouissant de la compétence de pleine juridiction, et devant lesquels la requérante a pu librement et utilement faire valoir l'ensemble de ses arguments» (trois décisions sur la recevabilité du 30 juin 2009, sur les requêtes n° 14308/08, Hatice Bayrak, n° 43563/08, Tuba Aktas, et n° 18527/08, Mahmoud Sadek Gamaleddyn c/ France); qu'en ce qui concerne l'étendue du contrôle exercé, le recours en annulation porté devant le Conseil d'État belge ne diffère pas substantiellement de celui qu'exercent les juridictions administratives françaises;

Considérant 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 recours en annulation sur lequel statue le présent arrêt est un recours de pleine juridiction au sens où la Cour constitutionnelle et la Cour européenne des droits de l'homme entendent cette expression;

que, quant au délai raisonnable, la décision de l'I.B.G.E. a été adoptée moins de huit mois après l'établissement du procès-verbal constatant les faits sanctionnés; que ce délai ne dépasse pas les limites raisonnables; que la longue durée de la procédure devant le Conseil d'État ne constitue pas une cause d'illégalité de cette décision et n'est pas de nature à justifier son annulation;

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

Considérant, sur la deuxième 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, bien 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 deuxième 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; qu'en cette branche, le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, qu'ainsi qu'il a été exposé à propos de la première branche, saisi d'un recours en annulation, le Conseil d'État exerce un contrôle complet de légalité et constitue un tribunal indépendant et impartial répondant aux prescriptions de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'il est sans incidence sur la régularité de la procédure considérée dans son ensemble que l'I.B.G.E. n'y réponde pas; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

C. Troisième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des formalités substantielles prévues aux articles 11, 15 et 17, § 1^{er}, 6^o, de l'ordonnance du 25 mars 1999,

qu'en une première branche, elle indique que les poursuites sont basées sur le procès-verbal du 23 février 2001, communiqué au parquet et à la requérante le 2 mars 2001, relatif à des faits s'étant produits le 12 et le 24 novembre 2000, que le temps écoulé entre la commission des faits et la notification du procès-verbal 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, et que, dans la mesure où l'objectif visé par l'accomplissement de cette formalité, à savoir assurer le respect des droits de la défense, n'est pas autrement atteint, l'acte attaqué est nul;

qu'en réplique, elle soutient que le jour de la constatation visé par l'article 11 est celui où les dépassements ont été constatés et non celui où l'auteur de l'infraction a été identifié, que la partie adverse a, par exemple notifié, en février 2000, un procès-verbal d'infraction aux compagnies aériennes, avant même d'en connaître l'auteur avec certitude, que le délai de dix jours a été violé, qu'il s'agit d'une formalité substantielle dont la violation est sanctionnée, conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, par l'annulation de l'acte, peu importe l'absence de mention en ce sens dans l'ordonnance du 25 mars 1999, qu'elle a indiqué, dans la requête, qu'il s'agit d'une formalité substantielle, de sorte qu'elle ne devait pas invoquer la violation des droits de la défense, que Belgocontrol détruit toutes les six semaines les données qu'elle réunit en réutilisant les bandes sur lesquelles elles sont enregistrées, que la requérante ne peut se contenter de demander ces informations à l'I.B.G.E. puisqu'elle entend précisément en vérifier l'exactitude, et que la méconnaissance de formalités substantielles entraîne la nullité de l'acte attaqué;

que, dans le dernier mémoire, elle développe son argumentation;

qu'en une deuxième branche, elle soutient que les rapports de mesure sont signés par des agents de la partie adverse, mais ne font pas état de la présence d'un représentant de la requérante ou d'un témoin et ne justifient pas cette absence, que

l'article 15 de l'ordonnance impose pourtant cette présence, tandis que l'article 17, § 1^{er}, 6^o, en impose la mention sur le rapport de mesure, que ces formalités ont pour objet de protéger les compagnies aériennes, qui n'ont aucun contrôle sur la manière dont les mesures ont été prises ni sur leur exactitude; qu'elle ajoute que cette obligation s'impose d'autant plus que la partie adverse est à la fois l'organe de contrôle et l'organe sanctionnateur, et que la partie adverse prive le Conseil d'État et la requérante de toute possibilité de vérifier l'exactitude et la véracité des rapports de mesure;

qu'en réplique, elle répète qu'il ne s'agit pas que d'exigences formelles, que ces exigences visent à protéger les droits des compagnies aériennes, et qu'il s'agit de formalités substantielles dont la violation entraîne la nullité de l'acte attaqué;

que, dans le dernier mémoire, elle développe son argumentation;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, sur la première branche, que l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999 est rédigé comme suit:

«Les agents constatent les infractions par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Une copie du procès-verbal est communiquée dans les dix jours de la constatation de l'infraction à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien où a été commis ou d'où provient le fait constitutif de l'infraction.»;

Considérant qu'en application de cette disposition, les procès-verbaux établis par les membres du personnel compétents font foi jusqu'à preuve du contraire pour autant qu'une copie en soit portée à la connaissance de l'auteur présumé dans un délai de dix jours qui prend cours à la constatation de l'infraction; que ce délai de dix jours ne commence à courir que le jour où les enquêteurs sont en mesure de connaître avec certitude tous les éléments constitutifs de l'infraction et où aucun doute ne subsiste quant à l'identité du contrevenant; que la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que ce délai a pris cours par la constatation des faits les 12 et 24 novembre 2000; qu'en l'occurrence, les infractions n'ont pu être établies avec certitude à charge de la requérante que par la confrontation des mesures de bruit réalisées par des agents de l'I.B.G.E. avec les données de BIAC et Belgocontrol relatives aux mouvements d'avions, ce qui a été fait le 23 février 2001; que le procès-verbal du 23 février a été notifié à la requérante le 2 mars, soit dans le délai de 10 jours fixé par l'article 11 de l'ordonnance; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la deuxième branche, que l'article 15 de l'ordonnance, dans sa version applicable au moment des faits, est rédigé comme suit:

«Les mesures de la pollution atmosphérique et des sources sonores et les prélèvements d'échantillons dans les eaux de surface, les égouts publics, les eaux souterraines, le sol, l'air, les déchets, ou d'éléments de la faune ou de la flore, s'effectuent en présence de la personne à charge de laquelle les résultats des mesures ou des analyses pourront être retenus.

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 son employé ou du détenteur des substances ou des objets soumis au prélèvement.

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.»;

que l'article 17 de la même ordonnance impose que chaque mesure de sources sonores soit consignée dans un rapport de mesures comprenant une série d'indications et notamment (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;

Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que les moyens d'instruction visés dans ces dispositions sont conçus de manière à garantir, d'une part, la fiabilité et la validité des mesures effectuées et, d'autre part, leur caractère contradictoire; que la requérante ne conteste pas la fiabilité et la validité des mesures; qu'il ressort du dossier que ces mesures ont été effectuées conformément aux règles prescrites à cet effet; que le rapport de mesures annexé au procès-verbal du 23 février 2001 établit que les mesures et leur analyse 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 jour «par accuateur à 90 dB(A)»; qu'il ressort également du dossier que le caractère contradictoire des mesures a été assuré en invitant la requérante, par lettre du 21 septembre août 2001, à faire part de ses moyens de défense, par écrit ou oralement; que la requérante a présenté ses observations à l'I.B.G.E. par un courrier du 19 octobre 2001;

Considérant qu'il ne ressort pas du procès-verbal du 23 février 2001 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 ce procès-verbal ne contient aucune justification conforme à l'article 17 de l'absence des personnes dont l'article 15 exige la présence;

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 qui font l'objet du procès-verbal du 23 février 2001 ont pu être établies sans la présence des personnes visées à l'article 15 de l'ordonnance et sans que leur absence soit justifiée conformément à l'article 17; qu'en cette branche, le moyen 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 6.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général de la présomption d'innocence; qu'elle indique que la foi due au procès-verbal établi par des agents de l'I.B.G.E. permet uniquement de tenir pour exacts les dépassements sonores, mais non qu'ils ont été uniquement causés par des avions de la requérante, et que la partie adverse est partie de l'idée préconçue que la requérante avait commis les infractions constatées dans le procès-verbal;

qu'en une première branche, elle considère que l'article 6, § 2, de la Convention prévoit que «Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie»; qu'elle expose que la présomption d'innocence implique, d'une part, que la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante et, d'autre part, que l'autorité qui inflige la sanction ne peut pas partir de l'idée préconçue que le prévenu a commis l'acte incriminé, qu'il est impossible au contrôleur au sol d'identifier personnellement l'avion à l'origine du bruit, que cette identification nécessite la mise en corrélation avec des données extrinsèques, à propos desquelles la requérante n'a eu aucun pouvoir de critique, que la partie poursuivante n'établit pas que les 2 dépassements constatés sont à attribuer à ses avions, que, tout d'abord, rien ne prouve que chaque dépassement ait été uniquement causé par un avion, que, d'autre part, rien ne prouve que chaque dépassement ait été causé par un avion de la requérante (les données fournies par Belgocontrol et BIAC n'excluent pas une source alternative), que l'arrêt du 27 mai 1999 ne trouve à s'appliquer que si les dépassements sont dus aux seules et uniques émissions sonores des avions, que la partie adverse ne disposait pas de preuves suffisantes pour condamner la requérante sans violer l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde, qui exige que la charge de la preuve pèse sur l'accusation et que le doute profite à l'accusé;

qu'en réplique, elle conteste que la présomption d'innocence puisse être respectée quand des éléments qui auraient prétendument mené l'auteur de la décision à conclure à l'existence de preuves suffisantes sont produits postérieurement à la décision attaquée; qu'elle expose que c'est à la partie poursuivante qu'il appartient de présenter des preuves suffisantes, qui doivent pouvoir être contestées avant qu'elles soient reprises dans la décision, que, si les modalités d'établissement des preuves relèvent bien du droit interne, la présomption d'innocence requiert néanmoins que ces preuves soient suffisantes et qu'en tout état de cause, les éléments

avancés dans le mémoire en réponse ne sont pas suffisants pour déclarer la requérante coupable; qu'elle soutient que si le procès-verbal établit le dépassement des seuils, il ne mentionne aucun élément permettant de déterminer sur quelle base les bruits doivent être attribués à des avions, ni à plus forte raison à des avions qui font partie de sa flotte, que, pour que les présomptions des agents de l'I.B.G.E. imputant les faits à des avions de la requérante puissent être retenues, il aurait fallu que la partie adverse en prouve la véracité et l'exactitude avant de décider que la requérante était coupable, et que, à supposer que les éléments de preuve invoqués *a posteriori* puissent être retenus, il n'en reste pas moins que la partie adverse ne prouve pas que chaque dépassement fut uniquement causé par un avion ni *a fortiori* par un avion de la requérante;

qu'en une seconde branche, elle soutient que la présomption d'innocence est un principe général de droit applicable en matière pénale, ainsi que le reconnaît la Cour constitutionnelle, et que, pour les mêmes motifs que ceux exposés à propos de la première branche, l'acte attaqué le viole également;

que, dans son dernier mémoire, elle développe son argumentation;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant 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; 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;

E. Cinquième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation de l'article 6, § 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 149 et 159 de la Constitution et du principe général des droits de la défense; qu'elle indique que la partie adverse a fondé l'acte attaqué «sur les normes de bruit fixées dans l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré en milieu urbain» sans en avoir examiné la légalité ou sans avoir indiqué pourquoi elle avait conclu à sa légalité;

qu'en une première branche, elle considère que l'article 159 de la Constitution imposait à la partie adverse d'examiner la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999 avant de prendre sa décision et qu'à défaut, il y a une violation des articles 10 et 11 de la Constitution; qu'elle ajoute, en réplique, que tout organe administratif doit refuser de faire application d'un arrêté contenant des «illégalités flagrantes et incontestables», qu'en outre, en vertu des principes d'égalité et de non-discrimination, tout organe administratif doit refuser de faire application d'un règlement illégal lorsqu'il exerce un pouvoir de décision qui aurait pu être exercé par une juridiction, que la partie adverse a refusé de vérifier la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999, que le respect de l'article 159 de la Constitution, qui impose un contrôle préalable, ne dépend pas du résultat de ce contrôle;

qu'en une deuxième branche, elle estime que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, imposent que la motivation formelle soit adéquate et que l'acte attaqué n'expose pas les raisons pour lesquelles la partie adverse a refusé d'appliquer l'article 159 de la Constitution ou pour lesquelles elle a conclu à la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999; qu'en réplique, elle précise qu'il est insuffisant de se référer au fait que l'arrêté du 27 mai 1999 n'a pas été invalidé et qu'il n'a pas été répondu aux arguments contenus dans le mémoire déposé par elle, qui impliquaient le respect de la hiérarchie des normes;

qu'en une troisième branche, elle soutient que, si la partie adverse est une juridiction, l'article 149 de la Constitution lui imposait de motiver sa décision, ce qu'elle n'a pas fait pour les mêmes raisons que celles indiquées avant;

qu'en une quatrième branche, elle relève que les droits de la défense, consacrés de manière non limitative par l'article 6, § 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, procèdent d'un principe général de droit dont découle l'obligation pour toute autorité investie du pouvoir de décision de motiver sa décision de manière claire et adéquate, et que, pour les motifs exposés ci-dessus, la partie adverse a violé cette disposition; qu'en réplique, elle soutient que les droits de la défense comprennent le droit à une motivation claire et adéquate; que ces droits sont garantis par l'article 6, § 3, de la Convention, et que l'acte attaqué, qui ne répond pas aux arguments de la requérante, viole cette disposition conventionnelle;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, sur l'ensemble du moyen, que la partie adverse est une autorité administrative et non une juridiction; que lorsqu'elle décide d'infliger une sanction, elle assure une mission proche de celle d'une juridiction répressive et est

tenue de respecter les règles qui s'imposent à une telle juridiction, dans la mesure où la législation applicable et sa nature d'autorité administrative indépendante n'y font pas obstacle; que les dispositions invoquées à l'appui des première, troisième et quatrième branches concernent spécifiquement les juridictions, et non les autorités administratives, même lorsqu'elles exercent une fonction proche de la juridiction; qu'elles ne s'appliquent pas à la partie adverse; qu'en ce qui concerne la différence de traitement qui en résulte selon la première branche, la Cour constitutionnelle a jugé qu'elle n'était pas discriminatoire (arrêt n° 44/2011, point B.16); que le moyen manque en droit en ces branches;

Considérant, sur la deuxième branche, que la requérante n'a pas contesté devant la partie adverse la légalité de l'arrêt du 27 mai 1999; qu'il n'y avait dès lors pas lieu pour la partie adverse de s'interroger sur la possibilité pour elle de vérifier la légalité d'un règlement qui n'était pas contesté, ni de motiver sa décision sur ce point; que le moyen n'est pas fondé;

F. Sixième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un sixième moyen de la violation des articles 6.3. et 7.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 14 et 149 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et des principes généraux des droits de la défense et de la légalité des délits et des peines; qu'elle indique que l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 incrimine le propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore qui crée directement ou indirectement ou qui laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement; qu'elle estime que le simple dépassement des normes, non accompagné d'une gêne sonore – non autrement définie – n'est pas constitutif d'une infraction; qu'elle expose que le dépassement des normes dépend largement de variables indépendantes de la volonté des compagnies aériennes, telles la piste de décollage qu'elles se voient désigner, l'humidité de l'air, la température ambiante, la direction du vent, la nébulosité..., de sorte que leur dépassement est imprévisible et que l'acte attaqué se fonde sur le dépassement des normes fixées dans l'arrêt du 27 mai 1999, sans que la partie adverse s'en justifie;

qu'en une première branche, elle soutient que l'article 7, § 1^{er}, de la Convention et l'article 15 du Pacte international consacrent le principe de la légalité des délits et des peines, que ce principe a notamment pour corollaire celui de l'interprétation stricte des dispositions de droit pénal, et qu'il implique également celui de la prévisibilité, en vertu duquel le citoyen doit pouvoir déterminer les actes ou omissions qui engagent sa responsabilité pénale; qu'elle fait valoir que tel ne peut être le cas en l'espèce pour les motifs exposés ci-dessus;

qu'en une deuxième branche, elle soutient que l'article 14 de la Constitution prévoit que «Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi», que

cette disposition pose les mêmes exigences que l'article 7, § 1^{er}, de la Convention et que l'article 15, § 1^{er}, du Pacte international, et que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans la première branche, l'acte attaqué viole également cette disposition;

qu'en une troisième branche, elle relève que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 imposent aux autorités de motiver leurs décisions, que la partie adverse a considéré que les infractions avaient été commises par la requérante pour le motif que «l'analyse des mesures de bruit (...) et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et BIAC ont permis de mettre en évidence (...) que (des) infractions par rapport aux normes de bruit fixées dans l'arrêt du 27/05/1999 (...) avaient été commises par des appareils identifiés comme exploités par la compagnie aérienne Swiftair (...)», et que cette motivation est manifestement inadéquate, d'une part, en ce qu'elle méconnaît les principes d'interprétation restrictive de la loi pénale et de la prévisibilité et, d'autre part, en ce qu'elle méconnaît le principe selon lequel la force probante particulière d'un procès-verbal s'attache uniquement aux constatations matérielles faites par le verbalisant et non aux analyses, déductions et présomptions déduites de ces constatations;

qu'en une quatrième branche, elle indique qu'à supposer que la partie adverse soit une juridiction, elle est soumise à l'article 149 de la Constitution et que, pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus, la décision attaquée n'est pas correctement motivée;

qu'en une cinquième branche, elle estime que les droits de la défense, tels que consacrés par l'article 6, § 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et par un principe général de droit, requièrent de toute autorité investie d'un pouvoir de décision qu'elle motive sa décision de manière claire et adéquate, et que, pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus, la décision attaquée n'est pas correctement motivée;

qu'en réplique, elle indique à propos des première, deuxième et troisième branches, que l'article 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales utilise le terme «infraction», qui vise les accusations en matière pénale au sens de son article 6, soit également les faits sanctionnés par une amende administrative, que l'article 15, § 1^{er}, du Pacte utilise les termes «acte délictueux», c'est-à-dire également les infractions sanctionnées d'une amende administrative, que l'applicabilité de l'article 14 de la Constitution et du principe général de la légalité des délits et des peines n'est pas contestée par la partie adverse, qu'en vertu du principe d'interprétation restrictive de la loi pénale, le simple dépassement des normes contenues dans l'arrêt du 27 mai 1999 n'est pas incriminé et ne peut donc être sanctionné, que le principe de prévisibilité impose que les dispositions de la loi soient suffisamment accessibles et formulées avec une précision suffisante pour permettre au citoyen de régler sa conduite, que l'infraction prévue par l'article 33 de l'ordonnance n'est pas clairement définie, que, d'une part, la notion de gêne n'est pas précisée et est éminemment subjective, et que, d'autre part, le dépassement des normes de bruit est imprévisible et dépend des facteurs exposés dans la requête, de sorte qu'il est impossible aux compagnies aériennes et à leurs pilotes d'établir quels vols engageront leur responsabilité pénale, ce qui suffit à violer le principe de prévisibilité;

que, dans le dernier mémoire, elle développe son argumentation;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, sur les deux premières branches, que l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, dans sa version applicable au moment des faits, porte notamment en son article 20:

«Est puni d'une amende de 10 F à 3000 F celui qui:

[...]

4° étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

Considérant que l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, dans sa version applicable au moment des faits, porte notamment en son article 33:

«Est passible d'une amende administrative de 25.000 à 2.500.000 francs toute 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) étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

Considérant qu'en ses deux premières branches, le moyen 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 fixé 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; qu'en ces branches, le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, que dès lors que la requérante n'a pas contesté la matérialité des infractions qui lui sont imputées, ni les informations contenues dans le procès-verbal, qui sont précises et pertinentes pour conclure à leur matérialité et à leur imputabilité à la requérante, la partie adverse a pu, sans porter

atteinte à la présomption d'innocence, se référer à ce procès-verbal pour motiver l'acte attaqué; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'en sa quatrième branche, le moyen manque en droit vu que l'article 149 de la Constitution ne s'applique qu'aux juridictions et pas à la partie adverse qui est une autorité administrative; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la cinquième branche, que l'article 6, § 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne garantit pas que les amendes prononcées par des autorités administratives fassent l'objet d'une motivation formelle, dès lors qu'un recours de pleine juridiction peut être introduit devant le Conseil d'État; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

G. Septième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un septième moyen de la violation des articles 6, § 3, et 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, des articles 14 et 149 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et des principes généraux de droit pénal de la légalité des délits et des peines et des droits de la défense; qu'elle indique que l'acte attaqué est motivé par le fait que «l'amende est d'autant plus élevée que les dépassements des normes enregistrés sont plus importants [...] que, pour chaque infraction (dépassement) commise par la compagnie aérienne et visée par la présente décision, un montant d'amende administrative est calculé sur base de l'émergence infractionnelle (E) relative à l'infraction (telle que définie ci-dessus), et que le montant global de l'amende administrative résulte de la somme de chacun de ces montants [...]», que les textes législatifs pertinents ne prévoient pas à quel taux d'amende correspond telle ou telle émergence infractionnelle, que c'est la partie adverse qui a établi une grille déterminant le taux de l'amende en fonction de l'importance de l'émergence infractionnelle, dont elle seule a connaissance;

qu'en une première branche, elle indique que l'article 7, § 1^{er}, de la C.E.D.H. et l'article 15 du PIDCP consacrent le principe de la légalité des délits et des peines, et que la partie adverse s'est fondée sur une grille déterminant le taux de l'amende dont elle est la seule à avoir connaissance;

qu'en une deuxième branche, elle soutient que l'article 14 de la Constitution prévoit que «Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi», qu'un principe général de droit consacre le principe de la légalité des délits et des peines, et que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans la première branche, l'acte attaqué viole également cette disposition et ce principe;

qu'en une troisième branche, elle considère que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs exigent que les actes des autorités administratives fassent l'objet d'une motivation adéquate, et qu'en

motivant sa décision sur la base d'une grille qui n'est connue que par elle et en se référant à une exception non prévue par la réglementation, la partie adverse a violé ces dispositions;

qu'en une quatrième branche, elle avance que si la partie adverse est une juridiction administrative, sa décision doit être motivée en vertu de l'article 149 de la Constitution, et que, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans la troisième branche, la motivation de l'acte attaqué est irrégulière;

qu'en une cinquième branche, elle indique que les droits de la défense, consacrés par l'article 6, § 3, de la Convention européenne des droits de l'homme et par un principe général de droit unanimement reconnu dans l'ordre juridique belge, requièrent que toute autorité investie d'un pouvoir de décision motive ses décisions de manière claire et adéquate, et que, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans la troisième branche, la motivation de l'acte attaqué est irrégulière;

qu'en réplique, elle estime, quant aux première, deuxième et troisième branches, que la fourchette prévue par l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 ne respecte pas le principe de la légalité des délits et des peines, qu'aucun texte législatif ne prévoit à quel taux d'amende correspond telle ou telle émergence infractionnelle, que c'est la raison pour laquelle la partie adverse a établi une telle grille, dont elle seule a connaissance; qu'elle ajoute, quant aux troisième, quatrième et cinquième branches, que l'acte attaqué n'indique pas comment l'amende a été calculée, et que c'est dans la motivation de l'acte attaqué que doit être indiquée la manière de calculer l'amende et non dans un autre document postérieur;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, sur les deux premières branches, que l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 portait, à l'époque de la décision attaquée, qu'«est passible d'une amende administrative de 25.000 à 2.500.000 francs toute personne qui... étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

Considérant que la décision attaquée constate que les appareils de la requérante ont commis des infractions en dépassant le niveau sonore admissible; que la confrontation de l'importance du dépassement de niveau sonore constaté (exprimé selon une échelle logarithmique) avec le taux de l'amende prononcée à raison de chaque dépassement montre que celle-ci n'apparaît pas manifestement déraisonnable; que les explications circonstanciées données dans le mémoire en réponse quant à la formule mathématique utilisée pour calculer le montant de l'amende, formule versée au dossier administratif, corroborent la constatation que la décision attaquée n'est pas arbitraire mais procède de l'exercice raisonnable du pouvoir d'appréciation dont la partie adverse dispose; qu'aucune règle n'impose que ce soit un texte législatif qui attache une amende d'un montant déterminé à une émergence infractionnelle donnée; qu'en établissant la formule mathématique qu'elle a appliquée en l'occurrence, la partie adverse n'a pas enfreint le principe de la légalité des délits et des peines mais a

discipliné, en vue d'éviter l'arbitraire, l'exercice du pouvoir d'appréciation que l'ordonnance lui confère et qui l'habilite à infliger une amende dont le montant est compris entre le minimum (25.000 FB ou 625 €) et le maximum (2.500.000 FB ou 62.500 €) qu'elle fixe; qu'en ces branches, le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, que la motivation de la décision attaquée comporte le passage suivant:

«L'amende est d'autant plus élevée que les dépassements des normes enregistrés sont plus importants [...] pour l'infraction (dépassement) commise par la compagnie aérienne et visée par la présente décision, un montant d'amende administrative est calculé sur base de l'émergence infractionnelle (E) relative à l'infraction (telle que définie ci-dessus), et que le montant global de l'amende administrative résulte de la somme de chacun de ces montants»;

Considérant que la décision attaquée indique ainsi quels sont les paramètres sur lesquels son auteur s'est fondé pour fixer le montant de l'amende à 67.000 FB; que cette motivation est adéquate et pertinente; qu'il n'était pas requis que la partie adverse mentionne dans la décision attaquée le détail du calcul tel qu'il est donné dans le mémoire en réponse; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'en sa quatrième branche, le moyen manque en droit vu que l'article 149 de la Constitution ne s'applique qu'aux juridictions et non à la partie adverse qui est une autorité administrative; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la cinquième branche, qu'il résulte de l'examen des branches précédentes que la motivation de la décision attaquée est claire et adéquate; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

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

H. Huitième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un huitième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution,

en ce que la décision querellée fait application de l'ordonnance du 25 mars 1999 qui instaure une discrimination entre les compagnies aériennes poursuivies du chef d'avoir créé directement ou indirectement, ou laissé perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement, selon qu'elles sont poursuivies pénalement ou administrativement;

alors que les articles 10 et 11 de la Constitution, qui priment l'ordonnance du 25 mars 1999, consacrent les principes d'égalité et de non-discrimination;

d'où il suit que, en infligeant une amende administrative de 67.000 FB (1.660,89 euros) à la requérante par application de l'ordonnance du 25 mars 1999, la décision viole les articles 10 et 11 de la Constitution et, partant, doit être annulé;

2. Appréciation du Conseil d'État

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 moyen n'est pas fondé;

VII. Moyens de la requête dans l'affaire XV-2348

A. Premier moyen

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante indique renoncer au premier moyen, pris de la violation de l'article 39bis, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 mars 1999, en raison de l'arrêt n° 226.720 du 12 mars 2014;

B. Deuxième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation «du principe général d'applicabilité immédiate des règles de procédure et de compétence tel que consacré par l'article 3 du Code judiciaire et de l'article 39bis, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999»; qu'elle soutient que le Collège d'Environnement était compétent pour connaître de son recours depuis l'entrée en vigueur, le 23 novembre 2001, de l'ordonnance du 28 juin 2001 insérant un article 39bis dans l'ordonnance du 25 mars 1999; qu'il s'agit de l'application de l'article 3 du Code judiciaire; que ce n'était pas la date à laquelle la décision a été rendue par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E., le 7 novembre 2001, qui était déterminante; et que, puisque l'objectif du législateur était d'octroyer un recours qui n'existait alors pas, il faut considérer que cette ordonnance a bien produit ses effets dès son entrée en vigueur;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'admissibilité d'une voie de recours contre une décision s'apprécie en fonction de la législation applicable le jour où cette décision est adoptée; que le 7 novembre 21001, date de la décision de l'I.B.G.E., l'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui ouvre un recours auprès du Collège

d'Environnement, n'était pas en vigueur; qu'en effet, cet article a été inséré dans l'ordonnance du 25 mars 1999 par une ordonnance du 28 juin 2001 qui a été publiée au *Moniteur belge* le 13 novembre et qui, à défaut de disposition contraire, est entrée en vigueur dix jours plus tard, le 23 novembre; que le moyen n'est pas fondé;

VIII. Moyens nouveaux dans l'affaire XV-1953 et dans l'affaire XV-2348

1. Dernier mémoire de la requérante dans l'affaire XV-1953

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 soient posées deux questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle à propos de la première branche du moyen et une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle propos de la deuxième branche du moyen;

2. au sujet du troisième moyen, elle soulève une nouvelle branche, la troisième, prise de la violation de l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement;

3. au sujet du quatrième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle;

4. au sujet du sixième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle à propos de la première et de la deuxième branche;

5. au sujet du septième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle à propos de la première et de la deuxième branche;

5. elle formule huit moyens nouveaux – les neuvième à seizième (dont les neuvième et dixième avaient été formulés dans sa note d'audiences du 6 novembre 2014) – qu'elle présente comme étant d'ordre public; qu'elle demande de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle à propos du neuvième moyen, et cinq questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle à propos du douzième moyen;

2. Dernier mémoire dans l'affaire XV-2348

Considérant que, dans son dernier mémoire, outre le développement de son deuxième moyen, la requérante :

1. soulève, à titre préliminaire, un moyen pris du dépassement du délai raisonnable et de l'obligation de statuer sur tous les moyens qu'elle a soulevés;

2. formule un moyen nouveau, le troisième, pris de la violation de l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 relatif au Collège d'Environnement;

3. 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 les derniers mémoires,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les causes portant les numéros de rôle n^{os} 121.992/XV-1953 et 122.080/XV-2348 sont jointes.

Article 2.

Le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. et le Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale sont mis hors de cause.

Article 3.

Le deuxième moyen, troisième branche, le troisième moyen, première et deuxième branches, le cinquième moyen, le sixième moyen, troisième à cinquième branche, le septième moyen, troisième à cinquième branches et le huitième moyen dans l'affaire 121.992/XV-1953 sont rejetés.

Le second moyen dans l'affaire 122.080/XV-2348 est rejeté.

Article 4.

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

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 les présents recours.

Article 5.

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 ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY