

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 241.598 du 24 mai 2018

202.536/XV-1749

En cause : **la société de droit coréen**
KOREAN AIR LINES Co Ltd,
ayant élu domicile chez
M^{es} Dirk LINDEMANS
et Philippe MALHERBE, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

I. Objet du recours

Vu la requête introduite le 22 novembre 2011 par la société de droit coréen Korean Air Lines Co Ltd qui sollicite l'annulation de la décision du Collège d'Environnement du 19 septembre 2011, «de confirmer la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) du 1^{er} juin 2011 de lui infliger une amende administrative de 1.085 € pour une infraction 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, prétendument commise le 26 septembre 2009»;

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 1^{er} mars 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 22 mars 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, M^{es} Jean Pierre KESTELOOT et Daphné VAXELAIRE, *loco* M^{es} Philippe MALHERBE et Dirk LINDEMANS, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et M^e François TULKENS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

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

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

III. Faits

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

« [...]

I. Antécédents

Le 4 novembre 2009, l'I.B.G.E. dresse, à charge de Korean Air, un procès-verbal portant la référence [...]. Il en résulte que Korean Air aurait commis 3 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien.

Ce procès-verbal et le rapport de mesure y afférant ont été portés à la connaissance de Korean Air le 10 novembre 2009 en lui indiquant que ces documents étaient aussi envoyés au procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier ayant notifié sa décision de ne pas exercer de poursuites le 16 novembre 2009, l'I.B.G.E. a écrit à Korean Air le 4 mai 2011, qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'Ordonnance 1999.

Le 17 mai 2011, Korean Air a fait valoir ses arguments de défense à l'I.B.G.E.

Une amende d'un montant de 1.085 euros a été infligée par une décision du 1^{er} juin 2011 à Korean Air 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.

Le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. constate, dans ladite décision, qu'en raison de l'unicité de l'infraction, il n'y avait pas lieu de tenir compte d'un dépassement constaté sur un total de 3 sur la période de référence. Il y précise n'avoir tenu compte que des dépassements des normes de 9 dB et plus le jour et de 6 dB et plus la nuit. Il a également estimé ne pas devoir tenir compte d'un dépassement de moins de 9 dB survenu entre 6h45 et 7h ou entre 23h et 23h15.

Le 26 juillet 2011, Korean Air introduit son recours.

2. Au fond

A. Considérant que Korean Air invoque l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011 par lequel la Cour constitutionnelle, sur question préjudicielle, conclut que, l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance 1999 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas "à la personne qui se voit infliger une [amende sur cette base] de bénéficier de la mesure qui permettrait à l'administration de prendre en compte des circonstances atténuantes pouvant l'amener à réduire le montant de l'amende en dessous du minimum fixé par l'ordonnance, alors que cette personne pourrait bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal si elle comparaissait devant le tribunal correctionnel pour la même infraction" (B.32.2); que la requérante estime que le Collège d'environnement ne pourrait faire application de cette norme en confirmant la décision entreprise sans commettre une faute; qu'il devrait dès lors réformer la décision entreprise et constater qu'il n'y avait pas lieu d'infliger d'amende administrative;

Considérant que l'arrêt invoqué n'a qu'une autorité relative de chose jugée; que seuls le juge *a quo* et les autres juridictions appelées à statuer dans la même affaire sont tenus de ne pas appliquer la norme jugée inconstitutionnelle (Horevoets Christine et Boucquey Pascal, Les questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage – Aspects théoriques et pratiques, Bruylant, Bruxelles, 2001, n° 45); que l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance 1999 n'a pas été annulé par la Cour constitutionnelle et demeure donc dans l'ordonnancement juridique; qu'il n'y a donc pas lieu de faire droit à la demande de la requérante de ne pas faire application de cette norme;

Considérant toutefois qu'il ressort de l'arrêt invoqué que les circonstances atténuantes éventuelles doivent être prises en considération afin de ne pas opérer de discrimination entre les compagnies aériennes sanctionnées suivant la voie administrative et celles qui le seraient suivant la voie pénale; que l'I.B.G.E. a précisé au cours de l'audition qu'il tenait compte des circonstances atténuantes lorsqu'elles étaient démontrées; qu'il sera procédé *infra* (point C.) à cet examen;

B. Considérant que la requérante soutient que l'infraction ne peut lui être imputée dès lors qu'elle a agi sous la contrainte irrésistible et l'erreur invincible; qu'à ce propos, elle précise ce qui suit :

"Le dépassement ou non des normes de bruit fixées par l'arrêté du 27 mai 1999 ne dépend pas seulement du comportement des compagnies aériennes. En effet, l'utilisation exclusive d'avions les plus silencieux de leur catégorie, relativement peu chargés, ne leur permet pas de s'assurer du respect de ces normes. Le dépassement ou non des normes de bruit fixées par cet arrêté dépend de variables indépendantes du comportement des compagnies aériennes, et en premier lieu des instructions contraignantes de l'État fédéral, de Belgocontrol et de

BIAC quant aux pistes et couloirs aériens à emprunter, et quant aux procédures et manœuvres de décollage et d’atterrissage à respecter”;

Considérant que la cause d’exonération que constitue la contrainte irrésistible peut être définie comme : “un événement qui détruit la volonté de l’agent, en le poussant irrésistiblement à poser l’acte matériel, incriminé par la loi”; que lorsque la contrainte est morale, elle consistera “dans le fait que l’agent ait été psychologiquement poussé d’une manière irrésistible à commettre une infraction, en raison de la crainte d’un mal à la fois grave, imminent et injuste”; que la contrainte en cause doit être à la fois totale, supprimant complètement la volonté de l’agent, et imprévisible, résultant d’un événement indépendant de la volonté de l’agent (Fr. Tulkens et M. de Kerckhove, Introduction au droit pénal, Kluwer, 1993, 2^e éd., pp. 247-248); que les circonstances avancées par la requérante ne rencontrent pas l’ensemble des éléments de la définition de la contrainte irrésistible; que la requérante ne précise pas en quoi l’on serait en présence d’une erreur invincible; que c’est à celui qui se prévaut d’une cause de justification qu’il revient de la démontrer;

Considérant que l’arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2011 déjà évoqué rappelle que “rien n’empêche la personne qui se voit infliger une sanction administrative de faire valoir que le comportement en question ne peut lui être imputé” (B.39);

Considérant que la requérante n’étaye pas autrement son affirmation selon laquelle elle ne disposerait d’aucun moyen pour éviter de provoquer un dépassement des normes de bruit, se contentant d’affirmer que certaines mesures ne seraient pas de nature à garantir le respect des normes et que des facteurs indépendants de sa volonté influenceraient la survenance des dépassements punissables; que la non-imputabilité des infractions à la requérante n’est donc pas démontrée;

C. Considérant que Korean Air soutient que les faits justifiant “la reconnaissance de l’existence de causes de justification dans le chef de Korean Air constituent à tout le moins autant de circonstances atténuantes permettant d’abaisser le montant de l’“amende administrative” en-dessous du minimum légal”; qu’il résulterait toutefois de l’arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2011 évoqué sous A. que le Collège d’environnement ne serait pas compétent pour vérifier s’il existe des circonstances atténuantes; que le Collège devrait par conséquent constater qu’il n’y a pas lieu de lui infliger une amende administrative;

Considérant, outre ce qui a été précisé sous A. à propos de la reconnaissance d’éventuelles circonstances atténuantes, que la question de la compétence du Collège d’environnement ne se pose qu’en présence d’une circonstance atténuante justifiant de réduire l’amende sous le montant minimum prévu par l’article 33 de l’ordonnance 1999;

Considérant qu’un fait, pour qu’il puisse être pris en compte comme circonstance atténuante, doit être pertinent, suffisamment précis et démontré; que le recours n’expose pas un tel fait;

D. Considérant que Korean Air soutient ensuite que l’I.B.G.E. est incompétent pour infliger une “amende administrative” dans la mesure où celle-ci constitue en réalité une amende de nature pénale que seule une juridiction judiciaire est habilitée à infliger en vertu des articles 12, 13, 110 et 144 de la Constitution”;

Considérant que l'arrêt n° C.09.0019.N du 15 octobre 2009 rendu chambres réunies par la Cour de cassation dit pour droit que "Ni cette disposition conventionnelle [l'article 6, § 1^{er}, C.E.D.H.] ni aucune autre disposition conventionnelle ou constitutionnelle ne requièrent qu'une amende administrative, qui constitue une peine au sens de cette disposition, soit infligée et appréciée exclusivement par un juge de l'ordre judiciaire. Sauf lorsque les sanctions comportent une peine privative de liberté, il suffit que le contrevenant dispose d'un recours juridictionnel à part entière";

Considérant, encore, que par un arrêt n° 201.373 du 26 février 2010, concernant un recours similaire et sur un moyen identique, le Conseil d'État a jugé :

"Considérant que l'article 144 concerne "les contestations qui ont pour objet des droits civils"; que ces droits sont ceux qui sont consacrés et organisés par le Code civil et les lois qui le complètent, et qu'il ne pourrait raisonnablement être soutenu que l'ordonnance du 25 mars 1999 complèterait le Code civil; que lorsqu'une autorité inflige une sanction à une compagnie aérienne qui a enfreint les dispositions relatives à la lutte contre le bruit, cette autorité agit dans l'exercice d'une fonction qui se trouve dans un rapport tel avec les prérogatives de puissance publique qu'elle se situe en dehors de la sphère des litiges de nature civile au sens de l'article 144 de la Constitution; qu'il s'ensuit qu'infliger une amende administrative ne porte pas sur un droit civil";

E. Considérant que la requérante estime encore que l'I.B.G.E. ne pourrait pas infliger une amende administrative ayant un caractère d'amende pénale dès lors qu'il ne rencontrerait pas l'exigence d'indépendance et d'impartialité consacrée par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.) et le principe général de droit d'indépendance et d'impartialité; qu'elle soutient en outre qu'elle serait privée du droit à un double degré de juridiction indépendante et impartiale, droit qu'elle déduit de l'article 14, § 1^{er} et § 5 combinés, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (P.I.D.C.P.);

Considérant que, pour ce qui concerne l'exigence d'un contrôle de pleine juridiction, il est de jurisprudence constante (voy. notamment C.C. n° 54/2001, 8 mai 2001, n° 164/2002, 13 novembre 2002, n° 14/2007, 17 janvier 2007, et à nouveau n° 44/2011, 30 mars 2011, considérants B.10.1 à 3, Cass. n° C.09.0019.N, 15 octobre 2009 et, à nouveau, C.E. n° 201.373 du 26 février 2010) 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 cette exigence; que ce contrôle s'étend notamment au fondement en fait de la sanction, à la motivation matérielle et formelle des actes attaqués et, en cas de sanctions punitives, à la proportionnalité de celles-ci;

Que, par son arrêt n° 201.373 du 26 février 2010, le Conseil d'État a jugé:

"(...) 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 Collège d'Environnement, et que la décision de ce Collège 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, saisi d'un recours en annulation, le Conseil d'État exerce un contrôle complet de légalité, statue sur les points de fait comme sur les questions de droit, vérifie l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs sur lesquels repose la décision attaquée, et, particulièrement en matière de sanctions, juge s'il existe un rapport de proportionnalité entre le comportement sanctionné et la peine prononcée; que s'il est vrai qu'il ne peut substituer sa décision à celle de l'autorité administrative qui a prononcé la sanction, il reste que lorsqu'il annule cette décision, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt d'annulation, et si elle prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; qu'à propos du recours en annulation de droit français, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'y avait pas de violation de l'article 6.1 de la Convention lorsqu'une sanction prononcée par un organe administratif “a été soumise au contrôle subséquent d'un organe judiciaire doté de la plénitude de juridiction et offrant toutes les garanties de cette disposition”, à savoir, “au contrôle du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel, lesquels sont des organes jouissant de la compétence de pleine juridiction, et devant lesquels la requérante a pu librement et utilement faire valoir l'ensemble de ses arguments” (trois décisions sur la recevabilité du 30 juin 2009, sur les requêtes n° 14308/08, Hatice BAYRAK, n° 43563/08, Tuba AKTAS et n° 18527/08, Mahmoud Sadek GAMALEDDYN c/ France); qu'en ce qui concerne l'étendue du contrôle exercé, le recours en annulation porté devant le Conseil d'État belge ne diffère pas substantiellement de celui qu'exercent les juridictions administratives françaises; que le moyen n'est pas fondé”;

Considérant qu'à propos de l'exigence d'indépendance et d'impartialité, dans le même arrêt du 26 février 2010, le Conseil d'État conclut que l'article 14, § 5, “ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives”; qu'il précise encore “qu'à supposer qu'un manque d'impartialité puisse être reproché à l'I.B.G.E. et au Collège d'environnement, le recours au Conseil d'État qui est ouvert contre la décision de ce 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”;

F. Considérant que Korean Air estime que la décision entreprise “doit être réformée dès lors qu'elle met en œuvre l'ordonnance du 25 mars 1999 d'une manière qui viole les articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE [relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté]”;

Considérant que la Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt du 8 septembre 2011 rendu sur question préjudicielle (EAT s.a. contre Collège d'Environnement, affaire C.120/10), a dit pour droit qu’“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”; qu’il n’apparaît pas et la requérante ne démontre pas que cette dernière exception serait rencontrée;

G. Considérant que la requérante reproche à la décision entreprise de violer les articles 11, 15 et 17, § 1^{er}, 6°, de l’ordonnance 1999, l’article 3 de l’arrêté du 27 mai 1999 et l’article 12 de l’arrêté du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit; qu’elle estime qu’un “principe selon lequel, sauf exception légale, la présence d’un agent compétent est requise dans tous les cas où la loi autorise l’utilisation d’appareils fonctionnant automatiquement pour constater des infractions, s’oppose à ce qu’une amende soit infligée à Korean Air du chef d’infractions constatées par des sonomètres en l’absence d’un tel agent compétent”;

Considérant que le principe invoqué par la requérante n’existe pas comme principe de droit; qu’aucune disposition de la législation ici d’application n’impose d’effectuer des mesures de niveaux sonores en présence d’un agent;

Considérant que l’article 11 de l’ordonnance 1999 prévoit qu’une copie de tout procès-verbal doit être communiquée à l’auteur présumé de l’infraction dans les dix jours de la constatation de cette infraction; que cet article prévoit explicitement que les agents “constatent les infractions par procès-verbal”; qu’il en résulte que c’est l’établissement du procès-verbal qui constitue la constatation des infractions; que le texte, clair, 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 le procès-verbal dressé le 4 novembre 2009 a été communiqué à Korean Air le 10 novembre 2009, soit dans le délai requis;

Considérant que les formalités prévues aux articles 15 et 17 de l’ordonnance 1999 et à l’article 12 de l’arrêté du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit ne s’appliquent qu’aux mesures de sources sonores effectuées à l’intervention d’un agent, ce qui n’a pas été le cas en l’espèce;

Considérant que la requérante ne précise pas en quoi l’article 3 de l’arrêté du 27 mai 1999 et l’article 12 de l’arrêté du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit n’auraient pas été respectés;

Considérant, au surplus, que le procès-verbal du 4 novembre 2009 précise que “vu que les mesures de bruit sont réalisées en continu (24/24h) sur différentes stations répandues 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”;

H. Considérant que Korean Air avance également que, les infractions alléguées n’étant pas prouvées, l’article 6, § 2, de la C.E.D.H. ainsi que le principe général du droit pénal consacrant la présomption d’innocence, imposent que le doute lui profite;

Considérant qu’il ressort de l’examen du dossier administratif que la réalité des dépassements des normes sonores et leur imputabilité à la requérante sont établies à suffisance de droit;

I. Considérant que la requérante soutient encore que le principe de légalité des délits et des peines interdirait à l'I.B.G.E. de lui infliger une amende administrative;

Considérant toutefois que la requérante n'expose pas en quoi ce principe ne serait pas respecté; que la décision entreprise est adéquatement motivée en droit;

J. Considérant que la requérante fait grief à la décision entreprise de violer le principe de l'unicité d'infraction;

Considérant toutefois que la requérante ne précise pas en quoi ce principe ne serait pas respecté; que, de plus, il ressort de la décision entreprise que les dépassements mesurés le 26 septembre 2009 à 6h55 passées de 6 secondes et, par une autre station de mesure, à 6h55 passées de 31 secondes ont été considérées comme une seule infraction, s'agissant d'un même vol;

K. Considérant que l'I.B.G.E. ne dresse procès-verbal "que pour les infractions dépassant de 9 dB et plus les normes admises pendant la journée et de 6 dB et plus les normes admises pendant la nuit"; que par une tolérance supplémentaire, dont la requérante a bénéficié, une marge de 9 dB est également appliquée pour les dépassements mesurés de nuit entre 6h45 et 7 heures et entre 23 heures et 23h15; que l'I.B.G.E. fait montre de retenue;

Que les faits infractionnels et leur imputabilité à la requérante sont démontrés à suffisance, que le montant de l'amende est adéquat et la décision entreprise régulière,

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

Article 1 : La décision du 1^{er} juin 2011 par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. impose à Korean Air une amende administrative de 1.085 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 soulève un premier moyen pris du défaut de base réglementaire et légale (violation de la Constitution, notamment de son article 108), exception d'illégalité (violation de l'article 159 de la Constitution) et excès de pouvoir,

qu'elle indique, dans une première branche, que l'acte attaqué a été adopté en application de l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999; que, par son arrêt n° 44/2011, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que cet article est inconstitutionnel «en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixée» et non pas «interprété comme ne permettant pas à l'administration de tenir compte de circonstances atténuantes»; que seul le législateur peut remédier à cette inconstitutionnalité, et que l'acte attaqué est donc dépourvu de base légale.

qu'elle relève, dans une deuxième branche, que les articles 33, 7°, b, 35, alinéa 1^{er}, et 37 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, rattachés à l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils prévoient une amende administrative dont le minimum est 456 fois plus élevé et le maximum 151 fois plus élevé que celui de l'amende pénale qui aurait pu être infligée pour les mêmes faits; que le montant minimum de l'amende administrative est toujours supérieur au montant maximum de l'amende pénale, ce qui est disproportionné; que cette plus grande sévérité ne poursuit pas un but légitime, puisque les sanctions administratives sont censées réprimer les infractions les plus légères; que la justification de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2011 n'emporte pas la conviction (les travaux préparatoires de l'ordonnance n'indiquent pas ce que la Cour y trouve, le contrôle exercé par le Conseil d'État ne peut pallier le fait qu'il existe une telle différence entre le montant des amendes administratives et des amendes pénales, la possibilité de suspendre une décision infligeant une amende ne justifie pas cette différence de montant, la majoration des amendes pénales par les décimes additionnels les laisse à un montant bien inférieur à celui des amendes administratives, le caractère infamant des poursuites pénales n'est pas établi et est compensé par le montant limité des amendes pénales, et les mesures accessoires que le juge pénal pourrait prononcer ne sont pas prévues par l'ordonnance), et qu'il convient donc de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

«Les articles 33, 7°, b, 35, alinéa 1^{er}, et 37 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, articles rapprochés de l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, eux-mêmes lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la CEDH, en ce qu'ils prévoient que l'auteur présumé de l'infraction visée par les articles 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 est passible d'une amende administrative dont le minimum est 456 fois plus élevé et le maximum 151 fois plus élevé que celui de l'amende pénale dont il aurait été passible si le Procureur du Roi avait estimé que les faits étaient suffisamment graves et jugé opportun de les poursuivre devant les juridictions pénales ?»;

qu'elle avance, dans une troisième branche, que l'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, rattaché à l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 14, §§ 1^{er} et 15, du PIDCP et l'article 13 de la CEDH, en ce qu'il permet au Collège d'Environnement de ne pas statuer sur le recours porté devant lui; qu'il convient donc de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

«L'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, rattaché à l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 13 de la CEDH et l'article 14, §§ 1^{er} et 5, du PIDCP, en ce qu'il prévoit que le Collège d'Environnement – qui fait office de juge d'appel – n'a pas l'obligation de statuer sur le recours dont il est saisi, de sorte que le requérant est privé de son droit à un double degré de juridiction [effectif] alors que, si le Procureur du Roi avait jugé les faits suffisamment graves pour le poursuivre, il aurait bénéficié d'un double degré de juridiction pénale, outre la faculté de se pourvoir en cassation ?»;

que l'article 39bis de l'ordonnance viole également les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que les auteurs des infractions ne jouissent pas, contrairement aux personnes sanctionnées par le Gouvernement ou un de ses agents, de la garantie que la sanction sera prise par un organe soumis au contrôle politique du Parlement, et qu'il conviendrait donc de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

«L'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les personnes à qui le Collège d'Environnement inflige une amende administrative ne jouissent pas, contrairement aux personnes sanctionnées par le Gouvernement ou par un de ses agents, de la garantie de voir la décision prise par une autorité administrative dont la direction est assurée directement par le pouvoir exécutif, celui-ci pouvant exercer sur l'autorité administrative un contrôle suffisant pour pouvoir assumer la responsabilité politique devant l'assemblée législative ?»;

que, dans une quatrième branche, elle soutient que l'arrêté du 27 mai 1999 constitue une mesure de restriction d'exploitation au sens de l'article 2, e), de la directive 2002/30/CE, soit «restriction d'exploitation», une mesure liée au bruit qui limite ou réduit l'accès des avions à réaction subsoniques civils à un aéroport; il peut s'agir de restrictions d'exploitation visant à interdire l'exploitation d'aéronefs présentant une faible marge de conformité dans des aéroports déterminés, ou de restrictions d'exploitation partielles, qui limitent l'exploitation des avions à réaction subsoniques civils selon la période de temps considérée; qu'ainsi l'acte attaqué est soumis aux conditions visées par cette directive; qu'elle soutient que cet arrêté, en fixant des normes de bruit d'émission dont aucun avion - même «chapitre 4» - ne permet de garantir le respect à son opérateur, viole les articles 4, § 4, et 6 de 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, en vertu desquels toutes les mesures de restrictions d'exploitation adoptées par les autorités compétentes, en l'espèce l'I.B.G.E., doivent être fondées «sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, 3^e édition (juillet 1993) de la Convention relative à l'aviation civile internationale», et en vertu desquels les autorités compétentes des États membres peuvent uniquement interdire ou limiter l'exploitation des avions présentant une faible marge de conformité avec le «chapitre 3» et ce, dans le respect de conditions strictes, tel que le respect d'un timing très précis;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la première branche se confond avec la première branche du deuxième moyen; qu'elle sera examinée conjointement avec celui-ci;

Considérant que les deuxième et troisième branches se confondent avec la seconde branche du deuxième moyen; qu'elles seront examinées conjointement avec celui-ci;

Considérant que la quatrième branche du moyen se confond avec le huitième moyen; qu'elle sera examinée conjointement avec celui-ci;

B. Deuxième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen «de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution»;

que, dans une première branche, elle soutient que l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 a été déclaré inconstitutionnel par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2011 et qu'en faisant néanmoins application de cette disposition, l'acte attaqué a contribué à instaurer une discrimination;

que, dans une seconde branche, elle indique 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 de la possibilité de bénéficier des garanties du procès pénal, en particulier les droits de la défense et la présomption d'innocence, 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 identique à l'organe poursuivant, du fait qu'elle ne peut faire valoir ses arguments jusqu'à la clôture des débats, du fait qu'elle n'a pas droit à un double degré de juridiction, du fait qu'elle n'a pas pu invoquer de causes de justification, du fait qu'elle n'a pas pu bénéficier de circonstances atténuantes, du montant de l'amende administrative, du fait qu'elle n'a pas pu demander le sursis ou la probation, du fait qu'elle ne peut se prévaloir de la prescription de l'action répressive et qu'il faut poser neuf questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle; que le dispositif de la requête énumère huit questions préjudicielles dont aucune n'est formellement rattachée au présent moyen;

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

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, quant à la première branche, que l'arrêt n° 44/2011 n'a pas déclaré l'article 33, 7°, b, inconstitutionnel en tant qu'il permet d'infliger une amende administrative, mais uniquement en tant qu'il ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixé; qu'en l'espèce le Collège

d'Environnement a accepté d'examiner si la requérante pouvait se prévaloir de circonstances atténuantes et a conclu négativement, de sorte que la requérante n'a pas intérêt à l'argument; que la première branche du deuxième moyen, ainsi que la première branche du premier moyen, ne sont pas fondées;

Considérant que les différences de traitement alléguées dans la seconde branche du moyen résultent de l'ordonnance du 25 mars 1999; qu'elles ont 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; qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions suggérées par la requérante; que la seconde branche du deuxième moyen, ainsi que les deuxième et troisième branches du premier moyen, ne sont pas fondées;

Considérant que le deuxième 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 21 du Code d'instruction criminelle»;

«en ce que, le 26 octobre 2009, l'I.B.G.E. constate un dépassement des normes fixées par l'arrêté Gosuin; que, le 4 novembre 2009, l'I.B.G.E. dresse un procès-verbal à charge de la requérante; que, le 10 novembre, il adresse copie de ce procès-verbal à la requérante et au procureur du Roi; que, le 16 novembre, le procureur du Roi informe l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite; que c'est seulement le 4 mai 2011, soit plus d'un an après le dernier acte interruptif de prescription, que l'I.B.G.E. invite la requérante à lui présenter ses moyens de défense;

que, le 1^{er} juin 2011, l'I.B.G.E. a infligé une amende de 1.085 € à la requérante sans constater que le délit contraventionnalisé dont il la déclarait coupable [sic];

que la décision attaquée confirme cette décision;

alors que l'article 21 du Code d'instruction criminelle dispose que "l'action publique sera prescrite après 10 ans, cinq ans, ou six mois à compter du jour où l'infraction a été commise, selon que cette infraction constitue un crime, un délit, ou une contravention [...] par ailleurs, le délai sera d'un an en cas de contraventionnalisation d'un délit"; qu'"Au départ, c'est la peine fixée par la loi qui permet de déterminer le délai de prescription. Mais, en définitive, c'est la peine prononcée par le juge qui fixe ce délai" (H.D. BOSLY, *Éléments de la procédure pénale*, Bruylant, 1996, p. 54);

alors que, lorsque une autorité administrative 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, dans cette mesure, elle est “tenue de respecter les règles fondamentales du droit pénal et de la procédure pénale” (C.E., arrêt n° 212.557 du 7 avril 2011);

et alors que les articles 10 et 11 de la Constitution interdisent toute discrimination, notamment entre la personne poursuivie des faits en cause devant l’I.B.G.E. et la personne qui, pour les mêmes faits, est poursuivie devant le juge pénal;

d’où il suit que, en infligeant une amende à la requérante sans avoir préalablement vérifié que les infractions en cause étaient ou non prescrites en vertu de l’article 21 du Code d’instruction criminelle, le cas échéant lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, l’I.B.G.E. a violé les dispositions visées au moyen; que, partant, la décision attaquée doit être annulée»;

qu’en réplique, elle soutient que les infractions dont elle a été déclarée coupable sont des contraventions; que l’article 41bis, § 1^{er}, du Code pénal prévoit que, pour les personnes morales, une amende de 25 à 250 € est une peine de police; qu’en vertu de l’ordonnance du 17 juillet 1997, une amende de 0,25 à 75 € peut lui être infligée; qu’il s’agit donc de contraventions; qu’en vertu des articles 21, 22 et 25 du Code d’instruction criminelle, les contraventions sont prescrites au plus tard un an après le jour de leur commission; qu’en vertu de l’article 100 du Code pénal et de l’article 25 du Code d’instruction criminelle et de la jurisprudence du Conseil d’État, les règles de prescription s’appliquent dans les cas où les infractions dont la requérante est déclarée coupable sont des infractions pénales; que les ordonnances du 17 juillet 1997 et du 25 mars 1999 ne dérogent pas à ces principes, et n’auraient pu le faire qu’au prix d’une discrimination; que, si l’on considère que les règles de la prescription pénale ne s’appliquent pas, il faut constater l’existence d’une discrimination entre ceux qui font l’objet de poursuites pénales et ceux qui font l’objet de poursuites administratives;

qu’elle développe son argumentation dans son dernier mémoire;

2. Appréciation du Conseil d’État

Considérant que l’article 20 de l’ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain punit «d’une amende de 0,25 € (10 FB) à 75 € (3.000 FB) 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»; que, selon l’article 41bis, § 1^{er}, du Code pénal, «Les amendes applicables aux infractions commises par les personnes morales sont [...] en matière criminelle et correctionnelle [...] lorsque la loi ne prévoit pour le fait qu’une amende: le minimum et le maximum sont ceux prévus par la loi pour le fait»; qu’au delà de 25 €, l’amende est une peine correctionnelle, ainsi qu’en dispose l’article 38 du Code pénal; que l’infraction visée à l’article 20 de l’ordonnance du 17 juillet 1997 est donc passible d’une amende correctionnelle; que la circonstance que le même article 41bis, § 1^{er}, du Code pénal prévoit aussi qu’en matière de police les amendes applicables aux infractions commises par les personnes morales sont une amende de 25 € à 250 € n’ôte pas son

caractère correctionnel à l'amende de moins de 250 € mais de plus de 25 € comminée par une disposition qui prévoit une amende pour seule peine;

Considérant que le point de départ du raisonnement sur lequel repose le moyen est erroné; que, sans qu'il soit besoin d'examiner la justesse de ce raisonnement, il s'impose de constater que le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

D. Quatrième moyen

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante se désiste de son quatrième moyen pris «de la violation de l'article 159 de la Constitution, des articles 110 et 144 de la Constitution, des articles 10 et 144 de la Constitution combinés avec les articles 12 et 13 de la Constitution, et excès de pouvoir»; qu'il n'y a pas lieu de l'examiner;

E. Cinquième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un moyen, le cinquième, «de la violation des articles 13 et 146 de la Constitution coordonnée, lus en combinaison avec l'article 179 du Code d'instruction criminelle, et le cas échéant avec les articles 10 et 11 de la Constitution»,

en ce que «la requérante est poursuivie pour des faits qualifiés infractions; que le pouvoir judiciaire n'a ni poursuivi ni condamné la requérante; que celle-ci a été poursuivie et condamnée par le pouvoir exécutif avec pour seul recours un recours devant le juge administratif, alors que :

- l'article 179 du Code d'instruction criminelle prévoit que "Sans préjudice de la compétence attribuée à d'autres juridictions, les tribunaux de première instance connaissent, sous le titre de tribunaux correctionnels, de tous les délits dont la peine excède sept jours d'emprisonnement et vingt-cinq francs d'amende"; que les juges naturels de l'auteur présumé d'un délit sont donc les juridictions judiciaires;
- l'article 146 de la Constitution prévoit qu'"Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit"; que l'auteur présumé d'un délit ne peut donc, au motif que le pouvoir judiciaire ne l'a pas poursuivi, être soustrait à son juge naturel et attiré devant une commission administrative;
- l'article 13 de la Constitution dispose "Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne", à savoir le juge qui lui est attribué en fonction de la répartition générale territoriale et matérielle; que la Constitution exige ainsi que les justiciables soient jugés de façon ordinaire;

d'où il suit que la décision attaquée est contraire à la Constitution et, partant, doit être annulée»;

qu'en ordre subsidiaire, la requérante demande au Conseil d'État de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« Les articles 32 à 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 violent-ils les articles 10, 11, 13 et 149 de la Constitution, en ce que ces dispositions organisent une procédure qui distrait la requérante de son juge naturel, que l'article 179 du Code d'instruction criminelle désigne comme étant le tribunal correctionnel, alors que, si le Procureur du Roi avait décidé opportun de la poursuivre, la requérante aurait - pour les mêmes faits - été jugée par son juge naturel ? »;

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 179 du Code d'instruction criminelle est une loi, à laquelle une autre loi peut déroger; qu'en l'occurrence, l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 habilite les législateurs communautaires et les régionaux à ériger en infraction les manquements à leurs dispositions, à établir les peines punissant ces manquements et à apporter des exceptions aux dispositions du livre I^{er} du Code pénal; que, sur la base de cette habilitation, que l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises rend applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 25 mars 1999 a pu sanctionner les manquements à ses dispositions d'amendes administratives dont la constitutionnalité a été reconnue tant par la Cour constitutionnelle que par la Cour de cassation;

Considérant que ni le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. ni le Collège d'Environnement ne peuvent être qualifiés de commission ou de tribunaux extraordinaires au sens de l'article 146 de la Constitution; qu'en effet, selon Orban (*Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège (Dessain) et Paris (Giard & Brière) 1908, t. II, p. 606) «Les auteurs sont d'accord pour assigner pour but et pour caractère distinctif aux juridictions extraordinaires de soustraire les citoyens à la juridiction légale, sur laquelle ils devraient compter, d'être instituées pour des cas particuliers, *post factum*, pour juger des faits qui auraient dû être portés ou des personnes qui auraient dû régulièrement comparaître devant les cours et tribunaux ordinaires (soit communs, soit d'exception¹)»;

1 L'expression vise, sous la plume de cet auteur, la Cour des comptes, les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes (*idem*, p. 590).

Considérant que l'article 13 de la Constitution n'interdit pas qu'une loi ou une ordonnance attribue au fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. et au Collège d'Environnement la compétence de prononcer des amendes administratives; qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suggérée par la requérante; que le cinquième moyen n'est pas fondé;

F. Sixième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un sixième moyen de la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H., le cas échéant combiné avec l'article 13 de la C.E.D.H. et excès de pouvoir,

en ce que, le 1^{er} juin 2011, l'I.B.G.E. – qui est une autorité administrative – a infligé à la requérante une amende de 1085 € du chef d'infractions aux normes de bruit fixées par l'arrêté bruxellois du 27 mai 1999;

en ce que, conformément à l'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, la requérante a introduit un recours contre cette décision devant le Collège d'Environnement; qu'il ne s'agit pas de l'organe de pleine juridiction requis par l'article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H., mais d'une autorité administrative, qui considère ne pouvoir remettre en cause la régularité des textes réglementaires ou légaux qui fondent la mesure, qui n'est pas indépendante de l'Exécutif bruxellois, et dont la requérante peut par ailleurs objectivement craindre un manque d'impartialité;

en ce que la requérante a par conséquent saisi le Conseil d'État en annulation; que, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation d'une décision 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 querellée, mais non pour renvoyer cette affaire devant un «tribunal indépendant et impartial» compétent pour y substituer la sienne propre; qu'en effet le Collège d'Environnement n'est pas un «tribunal indépendant et impartial», ne fût-ce que parce qu'il considère ne pouvoir remettre en cause la régularité des textes réglementaires ou légaux qui fondent la mesure;

- le Conseil d'État est compétent pour vérifier la légalité de la décision querellée 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;

alors que l'article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H. exige que la décision d'une autorité administrative (en l'espèce l'I.B.G.E.) 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; que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, il doit s'agir d'un organe qui dispose d'un pouvoir de réformation, c'est-à-dire du pouvoir d'annuler la décision querellée 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;

alors que l'article 6 de la C.E.D.H., le cas échéant combiné avec l'article 13 de la C.E.D.H., garantit le droit à un recours effectif;

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

que, dans son mémoire en réplique, elle expose que le recours de pleine juridiction suppose le pouvoir d'annuler la décision infligeant l'amende et d'y substituer la sienne ou à celui d'annuler cette décision et de renvoyer l'affaire devant un tribunal satisfaisant aux exigences d'indépendance et d'impartialité; qu'il ressort des travaux préparatoires de l'article 39*bis* que le législateur bruxellois considérait que le contrôle exercé par le Conseil d'État était insuffisant;

qu'elle développe son argumentation 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, dans l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a jugé que, compte tenu de l'existence et des caractéristiques du recours en annulation devant le Conseil d'État, les justiciables disposent, dans la matière considérée, d'un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale, contre la sanction administrative qui peut leur être infligée (point B.10.3.); que, dans l'arrêt n° 2016/25 du 18 février 2016, la Cour a également décidé qu'eu égard au contrôle exercé par le Conseil d'État, «la seule circonstance qu'il ne dispose pas d'un pouvoir de réformation ne suffit pas à conclure que le contrôle qu'il exerce ne répond pas aux exigences du contrôle de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme» (points B.40.1 et B.40.2); que le sixième 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'article 14, § 1^{er} et § 5 combinés, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la violation du principe général d'indépendance et d'impartialité et

excès de pouvoir, le cas échéant lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution»;

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

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

qu'elle développe son argumentation 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 les présentes affaires ne comportent aucun élément qui amènerait à s'écarter de cette jurisprudence;

Considérant, sur la première branche, que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques porte, en son article 14.5:

«Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi»;

Considérant que cette disposition n'implique pas que la première déclaration de culpabilité ait été prononcée par une juridiction; que cet article 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, par ailleurs, la Cour constitutionnelle a décidé dans l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011 que «le législateur ordonnancier, 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); que la première branche du moyen, telle qu'elle est formulée dans la requête, n'est pas fondée;

Considérant, sur la seconde branche, qu'en application de l'article 4 de l'ordonnance du 25 mars 1999, les infractions en matière d'environnement sont constatées par des agents de l'I.B.G.E. désignés par le Gouvernement, assermentés et ayant la qualité d'officiers de police judiciaire; que, selon l'article 38 de la même ordonnance, la décision d'infliger une amende administrative est une compétence propre du fonctionnaire dirigeant de l'Institut, qu'il ne peut exercer qu'après avoir mis la personne passible de l'amende administrative en mesure de présenter ses moyens de défense; que, dans l'exercice de cette compétence, par dérogation à l'article 8 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, le fonctionnaire dirigeant n'est pas soumis à l'autorité du ministre dont l'I.B.G.E. relève; que si l'I.B.G.E. est, de manière générale, dans une position de subordination vis-à-vis du Gouvernement, tant la constatation des infractions environnementales que la décision d'infliger une amende administrative en raison de ces infractions sont prises par des organes de l'I.B.G.E. dont l'indépendance est structurellement organisée par leur statut; que le manque d'indépendance et d'impartialité allégué dans la seconde branche n'est pas établi; que le septième moyen n'est pas fondé en sa seconde branche;

H. Huitième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un huitième moyen «de la violation des articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE»;

en ce que la décision de l'I.B.G.E. du 1^{er} juin 2011 et sa confirmation par le Collège d'Environnement constituent des mesures de restriction d'exploitation au sens de l'article 2, e) de la directive 2002/30/CE, qu'elles ne sont pas fondées «sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, 3^e édition (juillet 1993) de la Convention relative à l'aviation civile internationale» et qu'elles concernent des avions Chapitre 3 dont la marge de conformité n'est pas faible,

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, précitée»;

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 marge de conformité avec le «chapitre 3» et à condition que l'examen préalable de toutes les mesures possibles, y compris les

mesures de restriction partielle d'exploitation, effectué conformément aux dispositions de l'article 5 (et notamment dans le respect du timing très précis que cet article prévoit) indique que la réalisation des objectifs de la présente directive requiert l'introduction de restrictions visant à retirer de la circulation les aéronefs présentant une faible marge de conformité; qu'ainsi, la mesure applique des dispositions illégales dont elle s'approprie l'illégalité;

d'où il suit que l'acte attaqué viole les dispositions vantées au moyen;

qu'elle demande de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les deux questions préjudicielles suivantes :

- «L'article 4.4 de la même directive 2002/30/CE doit-il être interprété en ce sens que toute restriction d'exploitation doit être exclusivement basée sur la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume I, 3^e édition, de la Convention relative à l'aviation civile internationale, et non sur une procédure alternative, telle celle définie par la réglementation bruxelloise ?».

- «L'article 6 de la directive 2002/30/CE doit-il être interprété comme interdisant que des règles fixent des limites de niveau sonore mesuré au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l'aéroport, au-delà desquelles l'auteur de leur dépassement est susceptible d'encourir une sanction, règles qui soient susceptibles d'être enfreintes par des avions satisfaisant aux normes du volume I, 2^e partie, chapitre 4, de l'Annexe 16 de la Convention relative à l'Aviation civile internationale et par des avions satisfaisant aux normes du volume 1, 2^e partie, chapitre 3, de la même Annexe, alors même que leur marge de conformité au chapitre 3 n'est pas "faible" au sens de ladite directive ?».

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

« Comme il est constaté que, lorsqu'ils décollent de l'aéroport de Bruxelles National en empruntant la route aérienne prescrite par l'administration fédérale, même les aéronefs classés au "chapitre 4" de l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale et ceux classés au "chapitre 3" de ce texte avec une marge de conformité non faible, violent fréquemment les normes de bruit fixées (sans distinction selon la classe d'avion concernée) par l'arrêté du gouvernement bruxellois du 27 mai 1999, fondées sur le bruit perçu au sol sur la route aérienne et assorties de sanctions pénales, sans que l'administration régionale bruxelloise leur indique un comportement économiquement viable leur permettant avec certitude d'éviter d'enfreindre l'interdiction pénale, ces normes interdisent en pratique le décollage et constituent une restriction d'exploitation,

i) cette restriction d'exploitation fondée sur le bruit perçu au sol est-elle compatible avec l'article 4 de la directive 2002/30/CE, aux termes duquel les restrictions d'exploitation basées sur les performances se fondent sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, 3^e édition (juillet 1993) de la Convention relative à l'aviation civile internationale?,

ii) cette restriction d'exploitation indépendante de la classe de l'avion est-elle compatible avec l'article 6.2 de la même directive en ce qu'elle s'applique à des avions satisfaisant aux normes du volume 1, 2^e partie, chapitre 4, de l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale et à des avions satisfaisant aux normes du chapitre 3, avec une marge non faible de conformité?»;

que la requérante 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 à nouveau la Cour de justice; que le huitième moyen, ainsi que la quatrième branche du premier moyen, ne sont pas fondés;

I. Neuvième moyen

1. Résumé du moyen

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

2. Appréciation du Conseil d'État

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

Considérant que le moyen, tel que formulé dans la requête, revient en substance à soutenir qu'un bruit qui dépasse les seuils fixés par le Gouvernement n'est pas nécessairement une «gêne» au sens des ordonnances du 17 juillet 1997 et du 25 mars 1999; 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 neuvième moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

J. Dixième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un dixième moyen «de la violation de l'ordonnance du 25 mars 1999, notamment de ses articles 11, 14, 15, 17, § 1^{er}, 6°, et 38, violation de l'article 12 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, et violation de l'article 3 de l'arrêté du 27 mai 1999»;

Considérant, qu'en une première et deuxième branches, prises de la violation des articles 15 et 17 de l'ordonnance du 25 mars 1999, elle indique, que l'acte attaqué confirme une décision lui infligeant une amende, qui repose sur des mesures de bruit enregistrées par des appareils fonctionnant automatiquement, sans la présence d'un agent compétent; qu'en vertu du principe des droits de la défense et de la présomption d'innocence, et sauf disposition légale expresse, la présence d'un agent est requise dans tous les cas où la loi autorise l'utilisation d'appareils fonctionnant automatiquement pour constater des infractions; qu'il s'agit du complément nécessaire de la fiabilité de tout instrument technique; que ce principe est rappelé par l'article 62, alinéas 2 et 3, de la loi du 16 mars 1968 sur la police de la circulation routière; que les dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999 et des arrêtés du 27 mai 1999 et du 21 novembre 2002 autorisent le recours aux sonomètres; qu'aucune disposition n'autorise de se dispenser de la présence d'un agent; que les articles 14, 15 et 17 de l'ordonnance confirment même que les mesures doivent être effectuées en présence d'un agent, accompagné d'un témoin lorsque cela est possible; que l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté du 21 novembre 2002 énonce que «Chaque mesure est consignée dans un rapport de mesures qui, outre les indications prévues à l'article 17, § 1, de l'Ordonnance du 25 mars [...], comporte les indications suivantes: [...] 2° la période d'observation; [...] 7° les noms et qualité des agents ayant effectué les mesures; 8° les noms et qualité des agents ayant rédigé le rapport; 9° l'identification des personnes présentes et, le cas échéant, la justification de l'absence des personnes dont la présence est requise» et que ces formalités sont substantielles car elles visent à garantir les droits des administrés;

qu'en une troisième branche, prise de la violation de l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999, elle indique que les poursuites sont basées sur un procès-verbal qui lui a été communiqué le 10 novembre 2009, pour des faits s'étant produits le 26 septembre 2009, 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, que l'accomplissement de cette formalité est nécessaire à la réalisation de l'objectif d'assurer le respect des droits de la défense et que, dès lors qu'il se fonde sur un procès-verbal nul pour violation de cette formalité substantielle, l'acte attaqué est nul;

que, dans une quatrième branche, elle expose que l'article 3 de l'arrêté du 27 mai 1999 prévoit les conditions dans lesquelles les mesures doivent être prises et exige, entre autres, que le microphone soit placé à l'extérieur, à une hauteur comprise entre 1,5 mètre et 25 mètres par rapport au sol, et à minimum 1,5 mètre de toute paroi; qu'elle indique qu'en vertu 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, «Chaque mesure est consignée dans un rapport de mesures qui, outre les infractions prévues à l'article 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, comporte les indications suivantes: [...] 6° la justification des relevés effectués et de la méthode de mesure utilisée»; qu'elle indique qu'en l'espèce, les stations de mesure depuis lesquelles les dépassements litigieux ont été enregistrés ne font l'objet d'aucune description, et qu'il est donc impossible de vérifier la légalité de ces mesures, qu'il n'est par exemple pas établi que la distance entre le microphone et les parois environnantes soit conforme aux exigences de l'article 3 de l'arrêté du 27 mai 1999; qu'elle ajoute que le rapport de mesures a été dressé en violation de l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002, que cette illégalité affecte également le procès-verbal qui se fonde sur ce rapport, et qu'il en résulte que le procès-verbal en cause est nul, les poursuites entamées sur sa base aussi;

que, dans une cinquième branche, elle fait valoir qu'en vertu 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, «Chaque mesure est consignée dans un rapport de mesures qui, outre les infractions prévues à l'article 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 [...], comporte les indications suivantes: 1° les conditions atmosphériques au moment des mesures [...]»; qu'elle relève que si le rapport de mesures litigieux fait état des conditions atmosphériques relevées toutes les demi-heures à la station de mesure sise Gulledele n° 100 à 1200 Bruxelles, il ne fait pas état des conditions atmosphériques dans lesquelles les infractions en cause ont été constatées (c'est-à-dire celles enregistrées à la station de mesure d'où et au moment où auraient été constatées les infractions); qu'elle en conclut que le rapport de mesures a été dressé en violation de l'article 12 de l'arrêté précité;

2. Appréciation du Conseil d'État

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 du procès-verbal sur lequel 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 ce procès-verbal contient 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, ce délai de dix jours a été respecté; que la troisième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la quatrième branche, qu’aucune des dispositions invoquées n’impose que les rapports de mesure décrivent tous les éléments du dispositif de mesure; qu’en cette branche le moyen n’est pas fondé;

Considérant, sur la cinquième branche, que les infractions relevées à charge de la requérante l’ont été aux stations EVE_Moss, située sur une maison d’habitation rue Jean-Baptiste Mosselmans, à 1140 Bruxelles, BXL_Houb, située rue du Houblon n° 47, à 1000 Bruxelles, et BSA_Pauw, située rue Mathieu Pauwels n° 26, à 1082 Bruxelles; que les conditions atmosphériques ont été observées sur le site de l’I.B.G.E. à Gulledele n° 100 à 1200 Bruxelles; que la distance entre ce lieu et ces sonomètres est de 9,92 km (BSA_Pauw), 5,95 km (BXL_Houb) et 2,50 km (EVE_Moss); qu’en dehors de quelques exceptions rarissimes sous nos climats, les phénomènes météorologiques ne sont pas à ce point localisés qu’il y aurait, sur une distance de moins de dix kilomètres, une différence entre les conditions observées suffisamment importante pour que la fiabilité des mesures de bruit en soit entachée; qu’en cette branche, le moyen n’est pas fondé;

Considérant que le dixième moyen n’est pas fondé;

K. Onzième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un onzième moyen «de la violation de l’article 6, § 2, de la CEDH, du principe général de la présomption d’innocence, et du principe en vertu duquel le doute profite au prévenu»;

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

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

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

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

en ce que la décision de l’I.B.G.E. du 1^{er} juin 2011 d’infliger une amende administrative de 1.085 € à la requérante, confirmée par le Collège

d'Environnement, a donc été prise sans que la culpabilité de la requérante ait été prouvée au-delà de tout doute raisonnable;

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

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

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

et alors que, dans une affaire identique à la présente, la Cour constitutionnelle a rappelé qu'"en ce qui concerne la charge de la preuve, c'est au fonctionnaire qui décide d'infliger la sanction administrative qu'il incombe d'établir la véracité des faits reprochés à la personne mise en cause et de démontrer sa culpabilité" (Cour constitutionnelle, arrêt n°44/2011 du 30 mars 2011); qu'il revient donc à votre Conseil de vérifier que ces règles fondamentales du droit pénal aient été respectées en l'espèce et, dans la négative, d'annuler l'acte attaqué;

d'où il suit que votre Conseil doit constater que la requérante a été sanctionnée sans que sa culpabilité ait été établie, qu'il ne peut y être remédié a posteriori, que la décision querellée doit par conséquent être annulée pour violation des dispositions visées au moyen»;

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

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

2. Appréciation du Conseil d'État

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

Considérant, sur l'ensemble du moyen, que l'I.B.G.E. a procédé à des mesures de bruit en différents points de l'agglomération et a constaté le dépassement des normes réglementaires à trois 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 un avion de la requérante qui en était 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 quel appareil était à l'origine du bruit; qu'une fois cette identification faite, ses agents en ont effectivement déduit qu'un appareil de la requérante était 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 onzième 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 moyen, le douzième, «de la violation du principe général de droit pénal selon lequel une infraction ne peut pas être imputée au prévenu lorsque son comportement 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; qu'il s'agit de causes de non-imputabilité;

en ce que l'I.B.G.E. l'a néanmoins déclarée coupable d'infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 et lui a infligé une amende de 1085 €;

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

alors que les principes généraux de droit pénal s'appliquent à la procédure d'amende administrative telle qu'organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999; que, parmi ceux-ci, figurent les règles d'imputabilité pénale, et en particulier le principe selon lequel «il n'y a pas infraction lorsque le prévenu a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister» (contrainte irrésistible) et 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, l'ordonnance du 25 mars 1999 et l'arrêté du 27 mai 1999 ne dérogent pas au principe général selon lequel celui qui bénéficie d'une cause de justification n'a pas commis d'infraction; qu'au contraire, si l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 habilite le gouvernement bruxellois à adopter des normes de bruit d'émission ou d'immission, l'article 3, § 2,

de cette ordonnance exige qu'il soit tenu compte "des possibilités techniques et de l'évolution technologique";

2. Appréciation du Conseil d'État

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

M. Treizième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un moyen, le treizième, qu'elle intitule «Défense au fond»; qu'elle cite l'extrait suivant de l'arrêt n° 201.373 du 26 février 2010:

« ... 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 les deux premières branches, 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 Collège d’Environnement, et que la décision de ce Collège 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 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)»;

Considérant qu’elle poursuit en écrivant ce qui suit:

«l’article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H. garantit en effet à la requérante le droit à un recours judiciaire de pleine juridiction;

[...] en l’espèce, il appartient [au Conseil d’État] d’effectivement exercer la pleine juridiction dont il considère disposer, c’est-à-dire de décider du bien-fondé des accusations dirigées contre la requérante, et pour cela, ce qui implique notamment :

- de prendre acte que la requérante conteste sa culpabilité;
- d’exiger de l’I.B.G.E. qu’il prouve la culpabilité de la requérante au-delà de tout doute raisonnable *quod non* en l’espèce [...];
- d’examiner si la requérante bénéficie de causes de justification et de causes de non-imputabilité;
- de statuer sur l’ensemble des autres moyens de défense que la requérante soulèvera d’ici la clôture des débats;

il y a donc lieu d'annuler la décision attaquée au motif qu'elle n'est pas fondée en fait, de sorte qu'il y avait lieu d'acquitter la requérante»;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'ainsi que le Conseil d'État l'avait relevé dans l'arrêt dont la requérante cite un passage, l'expression «pleine juridiction» fait référence à l'étendue du contrôle que le Conseil exerce au contentieux de l'annulation, non à la nature du pouvoir qu'il exerce à l'égard des sanctions administratives; que ce pouvoir est un pouvoir d'annulation et non de réformation; qu'il s'ensuit que les demandes formulées dans ce moyen ne relèvent pas de sa compétence; que le treizième moyen est irrecevable;

N. Quatorzième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un quatorzième 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»;

en ce que l'acte attaqué a été pris au moyen de motifs insuffisants ou en contradiction avec une prise de position expresse de l'autorité à ce sujet, alors que toute décision administrative doit être prise dans le respect des principes de bonne administration, et notamment du principe de légitime confiance et alors que tout acte administratif doit être fondé sur des motifs de fait matériellement exacts, des motifs pertinents et légalement admissibles, si bien qu'il eût notamment fallu justifier pourquoi, contrairement à ce qu'ont soutenu les parties adverses tout au long d'une procédure judiciaire de notoriété publique, il serait désormais possible de respecter les normes de bruit applicables;

qu'elle invoque la contradiction entre les motifs de l'acte attaqué et la position soutenue par l'I.B.G.E. et la Région de Bruxelles-Capitale dans une procédure en cessation se déroulant devant la cour d'appel de Bruxelles; qu'elle soutient que les parties adverses ne pouvaient pas la sanctionner sans justifier des raisons pour lesquelles elles s'écartaient de la position de l'I.B.G.E. et de la Région dans cette affaire, où elles auraient admis que les compagnies aériennes agissaient sous la contrainte des directives de l'État fédéral et des instructions de BIAC et de Belgocontrol;

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 premier acte attaqué est suffisamment motivé par la référence à l'importance des dépassements constatés et à la notion de norme d'immission; que l'I.B.G.E. ne devait pas, en outre, justifier sa décision par rapport à la position défendue par lui-même 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'il n'appartient pas au Conseil d'État d'interpréter un écrit de procédure déposé devant une autre juridiction; que le quatorzième moyen n'est pas fondé;

O. Quinzième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un quinzième moyen «de la violation de l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;

«en ce que le dépassement des normes de bruit dont la requérante a été déclarée coupable ne dépend pas de son comportement, mais de variables indépendantes de sa volonté; que d'ailleurs l'I.B.G.E. reste en défaut d'expliquer comment une compagnie aérienne devrait s'y prendre pour éviter tout dépassement; qu'en réalité, cela relève en réalité de l'imprévisible,

en ce que, pourtant, l'I.B.G.E. a sanctionné ce dépassement en infligeant à la requérante une amende administrative de 1.085 €;

alors que l'article 56 TFUE garantit la libre prestation des services aériens à l'intérieur de l'Union européenne,

d'où il suit que, en sanctionnant des comportements licites en raison de leurs conséquences qu'il est impossible d'éviter, l'acte attaqué viole la disposition visée au moyen»;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le moyen n'explique pas en quoi l'article 56 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne aurait été violé; qu'il est abscons et, de ce fait, irrecevable;

VI. Moyens nouveaux

A. Mémoire en réplique

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la requérante, demande, à propos de chacun des troisième, sixième et septième moyens, qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle;

B. Dernier mémoire de la requérante

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

1. au sujet du deuxième moyen, la requérante demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle;
2. au sujet du sixième moyen, elle demande que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle à propos de la première branche; elle soulève une nouvelle branche, la seconde, à propos de laquelle elle demande également qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle;
3. au sujet du septième moyen, elle demande de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle, différente de celle visée dans le mémoire en réplique, à propos de la première branche;
4. au sujet du neuvième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle;
5. au sujet du onzième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle;
6. elle formule trois moyens nouveaux – les seizième à dix-huitième – qu'elle présente comme étant d'ordre public; qu'elle demande que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle, une à propos du seizième moyen et une à propos du dix-huitième moyen;

C. Appréciation du Conseil d'État

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

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

8. Toutefois, dans certaines circonstances propres au cas d'espèce, il peut se justifier que le moyen présenté comme étant d'ordre public par la partie

requérante ne soit pas examiné lorsque l'invocation de ce moyen par la partie requérante apparaît comme une atteinte avérée à la loyauté procédurale, qui constitue un manquement substantiel au déroulement normal et adéquat de l'examen du recours.

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

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

D É C I D E :

Article 1^{er}.

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

Article 2.

Le premier moyen, quatrième branche, et les troisième, cinquième, septième moyen, seconde branche, et les huitième, dixième, douzième, treizième, quatorzième et quinzième moyens sont rejetés.

Il est pris acte de ce que la requérante renonce au quatrième moyen.

Article 3.

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

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

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
vingt-quatre mai deux mille dix-huit 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