

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 241.599 du 24 mai 2018

204.412/XV-1904

En cause : **la société de droit allemand
EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH,**
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 65, boîte 11
1050 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 10 avril 2012 par la société de droit allemand EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH qui sollicite l'annulation de la décision du Collège d'Environnement du 10 février 2012 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) du 21 septembre 2011 de lui infliger une amende administrative de 110.592 € du chef d'infractions à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, prétendument commises entre juillet 2009 et juin 2010;

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^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État;

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

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

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

III. Faits

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

« [...]

I. Antécédents

Les 14 et 30 septembre, 4 novembre, 7 décembre 2009, 19 janvier, 18 février, 29 mars, 22 avril, 7 mai, 15 juin, 6 juillet et 9 août 2010, l'I.B.G.E. dresse à charge de EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG, ci-après dénommée "EAT", douze procès-verbaux portant respectivement les références : 090914[...] - juillet 2009, 090930[...] - août 2009, 091104[...] - septembre 2009, 091207[...] - octobre 2009, 100119[...] - novembre 2009, 100218[...] - décembre 2009, 100329[...] - janvier 2010, 100422[...] - février 2010, 100507[...] - mars 2010, 100615[...] - avril 2010, 100706[...] - mai 2010, 100809[...] - juin 2010.

Il en résulte qu'EAT aurait commis 132 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999.

Ces procès-verbaux et les rapports de mesure y afférant ont été portés à la connaissance d'EAT respectivement les 22 septembre, 6 octobre, 10 novembre et 11 décembre 2009 et les 25 janvier, 22 février, 7 et 30 avril, 11 mai, 18 juin, 12 juillet et 16 août 2010 en lui indiquant que ces documents étaient aussi envoyés au procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier ayant notifié ses décisions de ne pas exercer de poursuites les 13 octobre, 16 novembre, 23 décembre 2009, 8 mars, 20 avril, 12 et 25 mai, 28 juin, 6 et 9 septembre 2010, l'I.B.G.E. a écrit à EAT le 4 juillet 2011, qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'Ordonnance 1999.

Une amende d'un montant de 110.592 euros a été infligée par une décision du 21 septembre 2011 à EAT pour des infractions à l'article 33, 7^o,

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 d'infractions, il n'y avait pas lieu de tenir compte de 14 dépassements constatés sur un total de 132 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, et que se constate, pour les mois d'août 2009 et mai 2010, une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises aux mêmes mois une des trois années précédentes, de sorte que l'élément de récidive est pris en considération pour les mois d'août 2009 et de mai 2010.

Le 10 novembre 2011, le conseil d'EAT a introduit son recours.

2. Au fond

Considérant que, par une télécopie du 1^{er} février 2012, EAT a demandé au Collège d'environnement d'écarter le mémoire additionnel communiqué le même jour par l'I.B.G.E. au motif que le Collège d'environnement aurait, lors de l'audition du 23 janvier 2012, autorisé EAT à transmettre un mémoire en complément de sa requête, tandis qu'il n'aurait pas accordé la même autorisation à l'I.B.G.E.;

Considérant que le Collège d'environnement constitue un organe administratif et non une juridiction; que la proposition faite à EAT de communiquer un mémoire complémentaire ne résulte pas, comme le soutient la requérante, du caractère prétendument tardif du mémoire de l'I.B.G.E. mais du fait que la procédure régissant les travaux du Collège ne l'interdit pas; qu'elle n'interdit pas plus la communication par l'I.B.G.E. de documents complémentaires postérieurement à l'audition; qu'il était loisible à EAT de réagir à son tour au mémoire additionnel de l'I.B.G.E., tenant compte du principe général de droit administratif selon lequel l'administration est tenue, au moment de statuer, de prendre en considération l'ensemble des éléments pertinents qui composent le dossier administratif; que la demande d'écarter le mémoire de l'I.B.G.E. communiqué le 1^{er} février 2012 doit dès lors être rejetée;

A. Considérant que, dans un **premier moyen**, EAT 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 comparait devant le tribunal correctionnel pour la même infraction" (B.32.2); que la requérante estime que la décision entreprise, dès lors qu'elle inflige une amende administrative prévue par cette disposition, est illégale;

Que, dans un **troisième moyen**, EAT soutient que toute décision qui se fonderait sur l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance 1999 violerait à son tour les articles 10 et 11 de la Constitution;

Que la requérante conclut de ces deux moyens liés que le Collège d'environnement doit constater ce défaut de base légale et cette inconstitutionnalité et décider qu'il n'y a pas lieu d'infliger d'amende;

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'appartient ni à l'I.B.G.E. ni au Collège d'environnement, en leur qualité d'autorité administrative, de procéder de quelque manière que ce soit à un contrôle de constitutionnalité de la législation dont la mise en œuvre leur a été confiée; qu'il serait à tout le moins prématuré de faire droit à la demande de la requérante;

Considérant que, s'appuyant sur l'arrêt n° C.06.0457.F rendu le 21 décembre 2007 par la Cour de cassation, EAT estime que non seulement les juridictions mais aussi les administrations, telles que le Collège d'environnement, ne peuvent, sans commettre de faute, appliquer la norme déclarée illégale sur question préjudicielle;

Considérant que, dans l'arrêt vanté, la Cour de cassation s'est bornée à dire pour droit, pour l'arrêt particulier qui était déféré à sa censure, qu'il suffisait de constater qu'une loi n'avait fait l'objet d'aucun constat d'inconstitutionnalité ni d'aucune invalidation par la Cour constitutionnelle pour justifier légalement que l'administration en cause n'avait pas commis de faute en appliquant cette loi; que la compréhension a contrario que la requérante propose de la décision de la Cour en excède donc les termes;

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 rappelé que lorsque les compagnies aériennes démontraient l'existence de circonstances atténuantes, il en tenait compte; que l'article 40bis de l'ordonnance 1999, entré en vigueur le 7 décembre 2011, dispose que tant les fonctionnaires visés à l'article 35, alinéa 2, de l'ordonnance 1999 que le Collège d'environnement, sur recours, "peuvent réduire la peine au-dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes"; qu'il sera procédé *infra* (point N.) à cet examen;

B. Considérant que, dans un **second moyen**, EAT soutient que manque à la décision entreprise une base réglementaire légale dès lors que l'arrêté du 27 mai 1999 viole les articles 4, § 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; que cette conclusion ne serait pas éternuée par l'arrêt rendu le 8 septembre 2011 par la C.J.U.E. dans l'affaire "European Air Transport s.a. contre Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale", lequel se concluait en ces termes : "L'article 2, sous e), 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, doit être

interprété en ce sens qu'une «restriction d'exploitation» constitue une mesure prohibitive totale ou temporaire interdisant l'accès d'un aéronef à réaction subsonique civil à un aéroport d'un État membre de l'Union. Par conséquent, 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 la requérante estime qu'il revient au Collège d'environnement d'effectuer la vérification indiquée par la Cour; qu'après s'être efforcée de démontrer que, dans les faits, l'arrêté du 27 mai 1999 "peut avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès", EAT sollicite du Collège d'environnement, à titre subsidiaire, qu'il fasse procéder à une expertise portant sur cette question;

Considérant que l'arrêt vanté de la C.J.U.E. contient les motifs suivants :

“32. Si, en effet, les limites imposées par ces réglementations sont si restrictives qu'elles contraignent les exploitants d'aéronefs de renoncer à leur activité économique, de telles réglementations devraient être regardées comme des interdictions d'accès et constitueraient, dès lors, des «restrictions d'exploitation» au sens de l'article 2, sous e), de cette directive.

33. 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.”;

Que le Conseil d'État, dans l'arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012 rendu dans la même cause “European Air Transport s.a. contre Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale et Région de Bruxelles-Capitale”, a effectué cette vérification en ces termes :

“Considérant que l'aéroport de Bruxelles-National n'a jamais cessé d'être exploité; qu'il ressort du dossier et des écrits de procédure de la requérante qu'en 2005, 11,18 % des décollages effectués par ses appareils auraient donné lieu à une infraction, même si lors de l'emploi de certaines routes, la proportion était plus élevée; que l'effet de la réglementation bruxelloise sur le bruit est vraisemblablement d'interdire de facto l'emploi de certains appareils, mais non d'empêcher une entreprise de transport aérien d'atterrir à Bruxelles-National et d'en décoller avec tous ses appareils; 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'en cette branche, le moyen n'est pas fondé”;

Qu'il ressort de l'analyse présentée par l'I.B.G.E. dans son mémoire additionnel que 8,57 % des vols de nuit effectués durant le mois d'octobre 2007 ont fait l'objet d'une sanction par l'I.B.G.E. pour dépassement des normes; que l'I.B.G.E. montre par ailleurs dans son mémoire que la proportion de vols opérés à l'aéroport de Bruxelles-National qui dépassent les normes connaît une baisse régulière de 2007 à 2010, passant de 4,7 % à 3 %; que les normes bruxelloises ne constituent dès lors pas des interdictions d'accès au sens de la directive; que la décision entreprise ne viole dès lors pas la directive 2002/30/CE;

Que la désignation d'un expert aux fins d'éclairer le Collège d'environnement sur ces questions n'est pas nécessaire;

C. Considérant que, dans un **quatrième moyen**, EAT soutient que la décision entreprise “viole les règles d'imputabilité en matière pénale”; que ce moyen se limite toutefois à un titre; qu'EAT ne précise pas de quelles règles il s'agit, ni en quoi ces règles auraient été violées; qu'elle ne démontre pas

non plus que ces “règles d’imputabilité en matière pénale” étaient applicables dans le cadre de la procédure administrative en cause; que le moyen doit dès lors être rejeté;

D. Considérant que, dans un **cinquième moyen**, EAT rappelle que l’arrêt n° 44/2011 de la Cour constitutionnelle déjà mentionné précisait que “Rien n’empêche la personne qui se voit infliger une sanction administrative par l’autorité administrative de faire valoir que le comportement en question ne peut lui être imputé” (B.39); qu’EAT invite par conséquent le Collège d’environnement à constater que les infractions ne lui sont pas imputables dès lors que ces infractions auraient un caractère imprévisible en ce qu’il serait impossible pour EAT “de régler son comportement de manière [...] à s’assurer qu’elle ne violera pas les normes de bruit fixées par la RBC”; que la décision violerait de surcroît un principe général de droit de prévisibilité des infractions en matière pénale;

Considérant que c’est en vain qu’EAT reproche à l’I.B.G.E. de ne pas avoir tenu compte, dans sa décision, de causes de non-imputabilité, dès lors qu’EAT n’a réservé aucune suite à la proposition qui lui été faite, conformément à l’ordonnance 1999, de faire connaître ses moyens de défense;

Qu’EAT produit un graphique dont elle déduit qu’il n’existe pas de lien entre le comportement de ses pilotes et la survenance de constats de dépassement, en manière telle que ce comportement serait hors de cause; que, comme le souligne à juste titre l’I.B.G.E., il n’est pas possible de déduire cette conclusion de ces données, le découplage partiel observé pouvant s’expliquer par des éléments objectifs tels que les périodes d’entretien des stations de mesure ou le recours à telle ou telle piste de décollage;

Qu’EAT relève que même ceux des avions de sa flotte qui sont les moins bruyants du marché, à savoir les avions satisfaisant aux normes du chapitre 4 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l’aviation internationale civile, commettent parfois des dépassements; que ceci ne démontre pas, toutefois, qu’il n’est pas possible de respecter les normes lors de l’utilisation de ces avions;

Qu’EAT relève que, sur 13 vols effectués avec un chargement moyen correspondant à 78 % de la charge maximale autorisée pour ce type d’avion, vols survolant la Région de Bruxelles-Capitale, 10 n’ont pas respecté les normes de bruit régionales; qu’EAT en déduit que même les avions “très peu chargés” provoquent des dépassement des normes, de sorte qu’EAT ne pourrait respecter les normes en réduisant le chargement de ses avions; que, toutefois, cet échantillon est trop faible pour être représentatif; qu’au surplus, EAT signale qu’il s’agit d’avions “chapitre 3”, qui ne présentent donc pas les meilleures performances en matière d’émissions sonores; qu’EAT fait valoir que 9 autres vols très comparables mais ayant emprunté une route ne survolant pas la Région de Bruxelles-Capitale n’ont pas provoqué de constats de dépassement par l’I.B.G.E.; que nul ne conteste toutefois que les avions survolant le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sont plus susceptibles de provoquer des dépassements perçus depuis ce territoire;

Qu’EAT estime que ses pilotes ne pourraient éviter de commettre des infractions en modifiant leur manière de piloter dès lors que les paramètres de pilotages seraient contraints par les procédures et instructions de décollage ou d’atterrissage déterminées par les autorités compétentes, à savoir l’État belge,

Belgocontrol et BIAC; qu'à supposer que ceci soit exact, EAT ne prouve pas avoir entrepris toute démarche utile auprès des autorités compétentes en vue de les convaincre d'adapter leurs procédures et instructions;

Qu'EAT soutient que le dépassement des normes dépend de facteurs physiques tels que les conditions météorologiques; qu'ainsi qu'il sera montré au point I.5., ni les précipitations ni l'intensité du vent, n'ont une influence défavorable sur les constats de dépassement; que s'il existe un effet de l'orientation du vent sur le nombre de dépassements constatés, ceci résulte de l'influence de cette orientation sur le choix des pistes de décollage et d'atterrissage et, partant, sur la trajectoire des avions; qu'aucune orientation du vent n'a toutefois un effet déterminant sur la commission de dépassements; qu'il en va de même de l'effet observé de la température de l'air sur les taux de dépassements;

Que l'arrêté du 27 mai 1999 introduit des normes d'immission, un type de normes où le lien de la source à l'effet contient par définition une marge d'impondérables, tels que les conditions climatiques; que, pour respecter les normes de bruit, les compagnies aériennes doivent être conscientes de ces impondérables et adapter la conduite de leurs avions en en tenant compte (C.E., arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012) que l'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 dispose d'ailleurs que les normes sonores doivent être respectées "quelles que soient les conditions climatiques";

Que dès lors que les compagnies aériennes connaissent les différents paramètres extérieurs évoqués et peuvent régler leur comportement en fonction de ceux-ci, la commission des infractions aux normes de bruits en cause n'a pas un caractère imprévisible;

Que la non-imputabilité des infractions à la requérante n'est donc pas démontrée;

E. Considérant que, dans un **sixième moyen**, EAT soutient que l'amende administrative qui lui a été infligée constitue une peine au sens du droit interne et que, en vertu des articles 12, 13, 110 et 144 de la Constitution, seule une juridiction de l'ordre judiciaire peut infliger une telle sanction; que la requérante relève que la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur la question et que la requérante elle-même a sollicité dans diverses affaires encore pendantes devant le Conseil d'État que des questions préjudicielles portant sur ce point lui soient adressées; que, dans l'attente d'une réponse autorisée à ces questions, la requérante demande au Collège d'environnement d'utiliser le pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'article 38 de l'ordonnance 1999 d'une façon qui n'aboutisse pas à la violation des articles précités de la Constitution;

Considérant qu'il n'appartient ni à l'I.B.G.E. ni au Collège d'environnement, en leur qualité d'autorité administrative, de procéder de quelque manière que ce soit à un contrôle de constitutionnalité de la législation dont la mise en œuvre leur a été confiée; que c'est donc à tort que la requérante soutient que le pouvoir d'appréciation conféré par l'ordonnance 1999 d'infliger ou non une amende permet un contrôle de la légalité du système d'amendes administratives voulu par le législateur;

Considérant au surplus que, comme l'admet elle-même la requérante, par son arrêt n° C.09.0019.N du 15 octobre 2009 rendu chambres réunies, la Cour de cassation a dit pour droit que "Ni cette disposition conventionnelle [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.”;

Que le Conseil d’État est parvenu à la même conclusion dans ses arrêts n° 201.373 du 26 février 2010, concernant un recours similaire introduit par la requérante, et n° 217.104 du 4 janvier 2012;

F. Considérant que, dans un **septième moyen**, EAT avance qu’il a été privé de son droit à un “tribunal indépendant et impartial” consacré par l’article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH); que cette disposition imposerait un contrôle juridictionnel de pleine juridiction avec le pouvoir de réformer la décision ou de l’annuler avec renvoi “devant un autre “tribunal indépendant et impartial” au sens de l’article 6, § 1^{er}, de la CEDH”; qu’une pleine juridiction impliquerait le pouvoir de contrôler la décision contestée “en tous points, en fait comme en droit”; que le Collège d’environnement ne statue pas en pleine juridiction puisqu’il se reconnaît incompétent pour apprécier la légalité et la constitutionnalité de la réglementation mise en œuvre dans les décisions attaquées devant lui; que le Conseil d’État ne disposerait pas plus de cette compétence dès lors que, notamment, il ne possède pas la faculté de renvoi exigé par l’article 6, § 1^{er}, de la CEDH; que, pour ces motifs, le Collège d’environnement devrait décider qu’il n’y a pas lieu d’infliger une amende administrative;

Considérant qu’il est de jurisprudence constante (voy. notamment C.C. n° 54/2001 du 8 mai 2001, n° 164/2002 du 13 novembre 2002, n° 14/2007 du 17 janvier 2007, et n° 44/2011 du 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 et n° 217.104 du 4 janvier 2012) que le contrôle exercé par le Conseil d’État, pouvant mener à l’annulation et au renvoi pour nouvelle décision, est à même de satisfaire à l’exigence d’un contrôle de pleine juridiction; que ce contrôle s’étend notamment 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, saisi de ce moyen, dans 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»;

G. Considérant que, dans un **huitième moyen**, EAT soutient qu'il est privé du droit à un double degré de juridiction indépendante et impartiale, droit qu'il déduit de l'article 14, § 1^{er} et § 5 combinés, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et du principe général de droit d'indépendance et d'impartialité; que la requérante estime que l'I.B.G.E. et le Collège d'environnement devraient répondre aux exigences d'indépendance et d'impartialité;

Considérant que le Conseil d'État, dans son arrêt n° 201.373 du 26 février 2010, conclut que l'article 14, § 5, du PIDCP, portant droit "de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation", "ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives"; qu'après avoir constaté que le surplus du moyen se confond avec le précédent, le Conseil d'État précise "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";

H. Considérant que, dans un **neuvième moyen**, rectifié durant l'audition et dans son mémoire du 1^{er} février 2012, EAT constate que l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain sanctionne le dépassement des normes de bruit d'une amende pénale d'un montant 75 euros, soit 450 euros en tenant compte des décimes additionnels et que, *in casu* et selon ses calculs, les infractions ont été sanctionnées d'une amende d'un montant moyen de 938 euros; que la requérante relève ensuite que l'article 41bis, § 1^{er}, du Code pénal qualifie de peine de police l'amende pénale infligée aux personnes morales et dont le montant n'excède pas 250 euros, soit 1500 euros en tenant compte des décimes additionnels; qu'elle note ensuite qu'en vertu de l'article 21 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, les délits contraventionnalisés sont prescrits par un délai d'une année; que la requérante estime dans son

mémoire du 1^{er} février 2012 que ce délai aurait été dépassé pour chacune des infractions en cause; qu'en conclusion, elle demande au Collège d'environnement de constater la prescription des faits; qu'elle considère que le Collège ne pourrait estimer ces dispositions inapplicables à la procédure administrative sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la requérante, les règles de prescription de l'action publique de la procédure pénale figurant à l'article 21 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle ne s'appliquent pas à la procédure administrative qui a conduit à la décision entreprise;

Qu'en matière de sanctions administratives, c'est la règle du délai raisonnable prévue à l'article 6, § 1^{er}, de la CEDH qui trouve à s'appliquer; qu'il n'apparaît pas que le délai raisonnable ait été excédé en l'espèce; que les infractions en cause ne sont dès lors pas prescrites;

Que le principe selon lequel, sauf exceptions légales, l'autorité ne peut poursuivre indéfiniment un fait infractionnel, qui se traduit en droit pénal par l'article 21 précité, est donc respecté, en manière telle que la requérante ne subit pas une discrimination par comparaison avec une personne qui ferait l'objet des poursuites pénales prévues par l'ordonnance précitée du 17 juillet 1997;

I. Considérant que, dans un **dixième moyen**, EAT postule l'illégalité des procès-verbaux et, partant, la nullité de la procédure; qu'il exprime différents griefs à l'encontre des procès-verbaux, qu'il convient d'examiner tour à tour;

I.1. Considérant qu'EAT soutient que les procès-verbaux ne lui auraient pas été notifiés dans les 10 jours de la constatation des infractions qu'ils rapportent, contrairement au prescrit de l'article 11 de l'ordonnance 1999; que la requérante considère à cet égard que la constatation des infractions intervient au moment où ces infractions sont commises;

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 également explicitement que les agents "constatent les infractions par procès-verbal"; qu'il en résulte que, contrairement à ce que prétend la requérante, c'est la mise en évidence d'infractions et l'identification de leur auteur, au moment de l'établissement du procès-verbal, qui constitue la constatation des infractions; que le texte est clair et répond à la nécessité d'effectuer des analyses complémentaires de mesures ou échantillons en vue d'établir l'infraction; qu'il répond en outre à la nécessité de rassembler des données pour identifier leur auteur supposé; que les procès-verbaux dressés les 14 et 30 septembre, 4 novembre, 7 décembre 2009, 19 janvier, 18 février, 29 mars, 22 avril, 7 mai, 15 juin, 6 juillet et 9 août 2010 ont été communiqués à EAT les 22 septembre, 6 octobre, 10 novembre, 11 décembre 2009, 25 janvier, 22 février, 7 et 30 avril, 11 mai, 18 juin, 12 juillet et 16 août 2010, soit dans le délai imposé;

Que cette compréhension du prescrit légal a été confirmée par le Conseil d'État dans ses arrêts n° 216.712 du 7 déc. 2011, n° 217.043 du 23 déc. 2011 et n° 217.104 du 4 janvier 2012; que l'arrêt n° 217.104 précise à ce sujet :

"Krachtens deze bepaling hebben de processen-verbaal opgemaakt door de bevoegde personeelsleden bewijskracht tot het tegendeel bewezen is voor zover een afschrift ervan ter kennis wordt gebracht van de vermoedelijke dader binnen een termijn van tien dagen die een aanvang neemt de dag na de vaststelling van het misdrijf.

De voormelde termijn van tien dagen gaat slechts in vanaf de dag waarop de onderzoekers in staat zijn alle bestanddelen van de overtreding met zekerheid te kennen en er geen twijfel meer blijft bestaan omtrent de identiteit van de overtreder.

De verzoekende partij kan derhalve niet worden gevolgd in haar stelling dat de termijn in artikel 11 van de ordonnantie begint te lopen « nadat de inbreuk plaatsvond » of voor het ogenblik waarop alle bestanddelen van de overtreding met zekerheid gekend zijn en er geen enkele twijfel meer blijft bestaan omtrent de identiteit van de overtreder. Het middelonderdeel mist aldus juridische grondslag. (...)

De verzoekende partij toont niet aan dat de redelijke termijn waarover de verbalisanten beschikken na de analyse van de meetresultaten waaruit de geluidsoverschrijdingen kunnen worden opgemaakt en van de gegevens van Belgocontrol, om de identiteit van de overtreder te weten te komen, zou zijn geschonden”;

Considérant, au surplus, que la requérante n'expose pas en quoi le délai de communication des procès-verbaux aurait rendu impossible ou difficile sa défense;

I.2. Considérant qu'EAT estime que les rapports de mesures et procès-verbaux ne seraient pas conformes aux articles 15 et 17, § 1^{er}, 6°, de l'ordonnance 1999 et à l'article 12, § 1^{er}, 9°, de l'arrêté du 21 novembre 2002, qui disposent que les mesures de bruit doivent être effectuées en présence d'un témoin et que sa présence “n'est pas requise lorsqu'il est établi par l'agent que la situation ne le permet pas”, pourvu que cette impossibilité soit “motivée par l'agent” dans son rapport de mesures;

Considérant que les formalités visées et prévues dans ces dispositions 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;

Qu'au surplus, les rapports de mesures contiennent la motivation 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”;

Que le moyen a été rejeté par le Conseil d'État dans ses arrêts n° 216.712 du 7 décembre 2011, n° 217.043 du 23 décembre 2011 et n° 217.104 du 4 janvier 2012; qu'à ce propos, confronté à la même motivation de l'absence de témoin dans les rapports de mesures, le Conseil d'État, dans ses arrêts n^{os} 217.043 et 217.104, a dit pour droit que :

“ Uit het geciteerde artikel 15 van de ordonnantie blijkt dat de aanwezigheid van een getuige geen absolute verplichting is. In de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting bij het ontwerp van ordonnantie tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (Gedr. St., Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 2000-2001, nr. A-176/1, 3), wordt met betrekking tot artikel 8 het volgende gesteld :

"Het feit dat er bij de metingen als uitgevoerd door de met het toezicht belaste personeelsleden geen getuige aanwezig is, is een gewoon verschijnsel wat de geluidsmetingen betreft omdat die metingen niet bij de uitbater worden verricht maar wel bij de klachtindiener die al te vaak een conflictsituatie met de uitbater beleeft (vaak's nachts). De verplichte aanwezigheid van de uitbater of een getuige bij de metingen dient dus te worden getemperd."

Hieruit blijkt dat het de bedoeling van de ordonnantiegever is geweest om, in het bijzonder bij geluidsmetingen, de verplichte aanwezigheid van de uitbater of een andere getuige te temperen.

In het licht van het voorgaande volstaat de in het meetverslag opgegeven motivering, en is er geen spraken van een schending van artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999”;

I.3. Considérant qu’EAT estime également violés les articles 14, 15 et 17 de l’ordonnance 1999, l’arrêté du 27 mai 1999 et l’arrêté du 21 novembre 2002, qui prévoiraient que les mesures s’effectuent en présence d’un agent;

Considérant que si certaines de ces dispositions évoquent le ou les agents qui effectuent les mesures, aucune d’entre-elles n’impose d’effectuer des mesures de niveaux sonores en la présence continue d’un agent;

I.4. Considérant qu’EAT postule ensuite la violation de l’article 3 de l’arrêté du 27 mai 1999, combiné avec l’article 12 de l’arrêté du 21 novembre 2002, dès lors qu’il n’est pas établi que les mesures de bruit respectaient les prévisions de la première disposition, en particulier pour les procès-verbaux relatifs aux dépassements mesurés de juillet à décembre 2009, qui ne contiendraient aucune description des stations de mesure;

Considérant que l’ensemble des procès-verbaux de la cause contiennent une description des stations de mesure; que si les descriptions contenues dans les rapports de mesure relatifs aux dépassements mesurés de juillet à décembre 2009 mentionnent des noms différents de ceux qui figurent dans les tableaux identifiant les dépassements, les rapports contiennent également un plan de localisation des stations de mesure sur le territoire de la Région, qui permet d’associer chaque dépassement relevé avec la description de la station de mesure qui l’a enregistré;

Qu’en ce qui concerne les exigences figurant à l’article 3 de l’arrêté du 27 mai 1999, outre que les rapports de mesures contiennent des mentions relatives à certaines exigences énoncées dans cette disposition, il résulte de l’article 10 de l’ordonnance 1999 que la qualité d’agents de l’I.B.G.E. habilités pour dresser rapports de mesures et procès-verbaux confère à ces derniers, jusqu’à inscription de faux, une valeur probante s’étendant au respect des exigences d’application; qu’à cet égard, les rapports de mesure comportent la mention suivante : “La méthode et les conditions de mesures ainsi que les caractéristiques des appareils de mesures sont conformes à l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien et à l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesures de bruit”; qu’au-delà, la requérante ne soutient pas que certaines de ces exigences ne seraient pas respectées en fait;

Qu’à titre surabondant, comme l’indique l’I.B.G.E., les informations contenues dans les pages internet [de l’I.B.G.E.] permettent de s’assurer que l’ensemble des exigences légales s’appliquant aux dispositifs de mesure sont bien respectées;

I.5. Considérant qu’EAT estime également violé l’article 12, § 1^{er}, 1^o, de l’arrêté du 21 novembre 2002, dès lors qu’aucun des rapports de mesure ne ferait correctement état des conditions atmosphériques dans lesquelles les infractions ont été commises; qu’en effet, si des conditions de pluie et de vent sont mentionnées pour la majorité des infractions, il s’agit de conditions observées au siège de l’I.B.G.E., et non au droit de chacune des stations de

mesure; que, pour les infractions n^{os} 9 et 10 du procès-verbal relatif aux dépassements constatés en octobre 2009, aucun paramètre atmosphérique n'aurait été relevé;

Considérant que la disposition vantée n'impose pas que les conditions atmosphériques précisées dans le rapport de mesure soient relevées à l'endroit précis où se situe la station de mesure; qu'une observation effectuée au siège de l'I.B.G.E. est suffisamment représentative des conditions atmosphériques observées aux stations de mesures pour les besoins de ces relevés; qu'au surplus, il ressort des mémoires de l'I.B.G.E. que les précipitations sont sans influence significative sur les constats de dépassement des normes sonores, que par les vents les plus forts, défavorables aux mesurages, moins de dépassements sont constatés, de sorte que ces vents forts favorisent en fait les compagnies aériennes; que l'analyse, en fonction de l'orientation du vent, des dépassements nocturnes provoqués par des avions d'un même type et perçus par une même station de mesure au cours de deux années "montre que la variation des niveaux moyens de bruit (SEL) engendré par ces avions est comprise dans un intervalle de 1 dB(A) autour de la valeur moyenne globale, soit dans l'intervalle de précision admis pour un sonomètre de classe 1"; qu'il en résulte que l'orientation du vent n'affecte pas significativement les mesurages; que la température est à très peu de chose près identique sur tout le territoire régional et que, de plus, la documentation technique ne relève pas d'influence de la température sur le fonctionnement des sonomètres; qu'en conclusion, on ne constate pas d'influence soit significative, soit défavorable aux compagnies aériennes, des conditions atmosphériques sur le fonctionnement des sonomètres, en manière telle qu'à supposer que certaines conditions atmosphériques au siège de l'I.B.G.E. ne seraient pas parfaitement identiques à celles à l'endroit précis des mesures, ceci serait sans influence défavorable à la requérante sur les mesures de niveaux sonores;

Qu'en ce qui concerne les infractions n^{os} 9 et 10 du procès-verbal relatif aux dépassements constatés en octobre 2009, manque seule au rapport de mesures l'information relative aux précipitations; que, toutefois, comme déjà relevé, les précipitations n'influencent pas le nombre de vols constatés en infraction; que la présence ou non de précipitations n'intervient pas non plus dans le traitement des données collectées qui permet la mise en évidence de dépassements des normes; que l'absence de ces données est donc sans incidence sur la qualité objective des constats; que la requérante ne déduit d'ailleurs aucune conséquence factuelle de la méconnaissance de cette donnée précise;

J. Considérant que, dans un **onzième moyen**, EAT soutient à tort que l'amende infligée viole le principe de la légalité des délits et des peines consacré par les articles 7, § 1^{er}, de la CEDH et 15, § 1^{er}, du PIDCP et par la Constitution, en ce qu'elle sanctionne un dépassement des normes fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, là où aussi bien l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain (article 20, 4^o) que l'ordonnance 1999 (article 33, 7^o, b) érigent en infraction le fait de créer ou de laisser perdurer "une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement";

Considérant que le Conseil d'État, saisi de ce moyen par la requérante dans une précédente cause, a jugé dans son arrêt n° 201.373 du 26 février 2010 :

“Considérant que le moyen revient en substance à soutenir qu’un bruit qui dépasse les seuils fixés par le Gouvernement n’est pas nécessairement une «gêne» au sens de ces ordonnances; que, dans le contexte de la protection de l’environnement et en particulier de la lutte contre le bruit, il ne peut raisonnablement être soutenu qu’un bruit important ne soit pas un désagrément, donc une «gêne», particulièrement lorsqu’il survient la nuit; qu’au contraire de ce que soutient le moyen, un bruit important, mais d’un niveau inférieur aux normes fixées par le Gouvernement est déjà une gêne, mais non sanctionnable; que tout dépassement des normes constitue à plus forte raison une gêne, et, en outre, l’infraction visée par ces ordonnances; que le moyen n’est pas fondé”;

Que dans le récent arrêt n° 217.104 du 4 janvier 2012, le Conseil d’État rejette à nouveau ce moyen;

K. Considérant que, dans un **douzième moyen**, EAT estime que la décision entreprise viole la présomption d’innocence, notamment consacrée par l’article 6, § 2, de la CEDH; que, selon la requérante, l’I.B.G.E. part de l’idée préconçue que la compagnie a commis les infractions qui lui sont reprochées; que partant de ce que les procès-verbaux seraient irréguliers, EAT soutient qu’il ne serait pas possible de déduire la culpabilité de la compagnie des seules données disponibles par ailleurs : des calculs complexes sont effectués dont les résultats apparaissent dans les procès-verbaux; qu’enfin, il ne serait pas possible d’attribuer, sans doute raisonnable, les dépassements aux avions d’EAT et à eux seuls;

Considérant que le fait qu’un procès-verbal soit dressé à charge de l’auteur présumé de l’infraction ne peut sérieusement être considéré comme une méconnaissance de la présomption d’innocence; que le Collège d’environnement a constaté que les procès-verbaux étaient bien réguliers; que si la requérante soutient, dans cette dernière hypothèse, que “la valeur probante particulière des procès-verbaux (...) est limitée aux constatations matérielles que les rédacteurs ont régulièrement faites”, il n’en demeure pas moins que les infractions ici en cause et l’identité de leur auteur sont établies à suffisance par l’ensemble des éléments reposant au dossier;

L. Considérant que l’article 41 de l’Ordonnance 1999 dispose que “en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu’ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 euros”; que, dans un **treizième moyen**, EAT estime que, en vertu de cette disposition, qui ferait application de l’article 60 du Code pénal et des principes généraux du droit pénal, l’I.B.G.E. devait appliquer ce plafond de 125.000 euros à la somme des montants des amendes lui infligées pour des infractions n’ayant pas encore fait l’objet d’une décision définitive, et que, par conséquent, le montant de l’amende à infliger pour les infractions commises entre juillet 2009 et juin 2010 ne pouvait être supérieur à 0 euro;

Considérant que la requérante invoque, à tort, l’article 60 du Code pénal, qui concerne le concours matériel d’infractions; que les infractions constatées dans les procès-verbaux des 14 et 30 septembre, 4 novembre, 7 décembre 2009, 19 janvier, 18 février, 29 mars, 22 avril, 7 mai, 15 juin, 6 juillet et 9 août 2010 participent d’un délit collectif à mobile unique;

Considérant que l’hypothèse du concours d’infractions ainsi défini, qui relèverait au plan pénal de l’article 65 du Code pénal plutôt que de son article 60, a été réglée par le législateur régional par l’article 41 de l’ordonnance 1999; que cet article doit être appliqué à l’occasion de chaque décision de

l'autorité sanctionnatrice; que, comme le relève à juste titre l'I.B.G.E., "il va de soi que le législateur n'a jamais voulu que la multiplication d'infractions distinctes, répétées et étalées dans le temps demeure impunie ou fasse l'objet de sanctions dérisoires"; que la décision dont recours inflige une amende de 110.592 euros; que ce montant ne dépasse pas 125.000 euros; que la décision entreprise ne viole donc pas l'article 41 susvisé; qu'il n'y a pas lieu de réduire le montant de l'amende à 0 euro;

Que le Conseil d'État, dans son arrêt n° 201.373 du 26 février 2010, bien que constatant que le moyen était invoqué tardivement et, dès lors, irrecevable, a déjà exprimé des observations à son sujet :

"Considérant que le concours d'infraction n'est pas régi en l'espèce par les dispositions du Code pénal, mais par celles de l'ordonnance du 25 mars 1999; que l'article 41 de celle-ci porte qu'"En cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 EUR";

Considérant que l'article 100 du Code pénal autorise expressément les lois et règlements particuliers à déroger aux dispositions du premier livre de ce Code; (...);

M. Considérant que, dans son mémoire complémentaire, EAT développe un **quatorzième moyen**, tiré d'un défaut de motivation de la décision en ce qui concerne la manière exacte dont est calculé le montant de l'amende;

Considérant que l'I.B.G.E. n'est pas tenu de communiquer sa méthode de calcul du montant des amendes qu'il inflige, pas plus que ne le serait la juridiction amenée à infliger une amende pénale; qu'il revient au Collège d'environnement d'apprécier l'adéquation du montant de l'amende au regard de l'ensemble des éléments pertinents;

N. Considérant que, dans son mémoire complémentaire, EAT sollicite à titre subsidiaire le bénéfice de circonstances atténuantes et, en conséquence, la réduction de l'amende à un montant symbolique de 1 euro;

Considérant qu'EAT fait valoir qu'elle a modifié sa flotte en remplaçant progressivement ses avions les plus bruyants par des avions moins bruyants;

Considérant, qu'outre qu'il n'est pas allégué que ce remplacement a été effectué dans le but de réduire l'incidence acoustique de ses activités, ce remplacement, s'il a l'effet présenté par la requérante, a entraîné une réduction du nombre des dépassements commis et, partant, un montant d'amende plus faible; que la prise en compte individuelle par l'I.B.G.E., dans le calcul du montant de l'amende, des vols ayant provoqué un dépassement des normes, a pour effet que les efforts des compagnies aériennes ont une incidence directe sur ledit montant;

Considérant qu'EAT fait valoir également que "la réglementation du bruit des avions volant au départ ou vers l'aéroport de Bruxelles-National a contribué à contraindre la requérante à renoncer à la plupart de ses vols long-courriers, c'est-à-dire à une majeure partie de ses activités à l'aéroport de Bruxelles-National, et à les déplacer à Leipzig à partir de mars 2008"; qu'EAT n'apporte toutefois pas la preuve que ce déplacement a été effectué dans le but d'éviter la commission d'infractions à la réglementation bruxelloise;

Considérant que, à l'appui de sa demande de bénéficier des circonstances atténuantes, EAT fait valoir "qu'elle est de bonne foi, de bonne volonté et qu'elle fait absolument tout ce qui est possible pour ne pas dépasser les normes de bruit bruxelloises (y compris déplacer une grande partie de ses

activités vers Leipzig)”;

Considérant, toutefois, qu’il ressort des procès-verbaux qu’EAT continue de commettre des infractions aux normes de bruit de la Région de Bruxelles-Capitale; qu’EAT n’apporte pas la preuve des efforts qu’elle déploierait dans le but de cesser de commettre des dépassements sonores; qu’elle ne démontre à suffisance aucun élément pouvant s’analyser comme circonstance atténuante; que ce dernier constat a pour conséquence que le fait que l’ordonnance 1999 ne prévoyait pas explicitement la possibilité de reconnaître des circonstances atténuantes qui justifient d’infliger une amende d’un montant inférieur au minimum légal de 625 euros était sans incidence sur la décision de l’I.B.G.E. dans le cas d’espèce;

Qu’ainsi qu’il a déjà été rappelé, il ressort de la motivation de la décision entreprise que l’I.B.G.E. n’a pas tenu compte des dépassements des normes inférieurs à 9 dB le jour et à 6 dB la nuit; qu’il n’est donc pas tenu compte des infractions causant la gêne sonore la plus faible;

O. Considérant que, dans son mémoire complémentaire, EAT sollicite au titre le plus subsidiaire le bénéfice d’une mesure de suspension du prononcé de la condamnation ou, à tout le moins, d’un sursis à l’exécution de la peine;

Considérant que ces mesures de mise à l’épreuve des délinquants, qui ont été introduites par la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, peuvent être décidées au pénal par un juge; que cette loi n’a pas vocation à être mise en œuvre par une autorité administrative infligeant une amende administrative; que l’ordonnance 1999 ne le prévoit pas non plus; que les amendes administratives répondent à une autre logique que les poursuites judiciaires, en manière telle que c’est sans entraîner de discriminations que certains mécanismes propres à la procédure pénale ne trouvent pas à s’appliquer dans le cadre des procédures administratives;

Qu’à supposer même que les principes d’égalité et de non-discrimination accorderaient à l’autorité administrative la faculté de suspendre le prononcé ou de surseoir à l’exécution de l’amende, en l’espèce, le caractère répété des infractions empêcherait la requérante d’en bénéficier;

P. Considérant qu’il ressort de l’ensemble des éléments au dossier, et notamment du nombre et de l’importance des dépassements constatés, ainsi que de la persistance du comportement infractionnel, que l’amende infligée est justifiée et son montant adéquat,

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

Article 1 : La décision par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l’I.B.G.E. impose une amende administrative de 110.592 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»; que l'article 40bis de l'ordonnance n'est entré en vigueur que le 7 décembre 2011; qu'avant cela, l'administration n'était pas autorisée à tenir compte de circonstances atténuantes; que l'acte attaqué, qui fait application de l'ancienne version de l'ordonnance, est donc dépourvu de fondement légal; que, par son arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, le Conseil d'État a jugé que l'inconstitutionnalité constatée dans l'arrêt n° 44/2011 est sans incidence si le montant de l'amende infligée est supérieur au minimum légal; qu'au vu du barème de l'I.B.G.E., les amendes infligées sont toujours supérieures à ce minimum; qu'il est, par ailleurs, contradictoire de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle et de considérer ultérieurement que l'inconstitutionnalité constatée par celle-ci n'a pas d'incidence sur la validité de l'acte attaqué, et qu'en tout état de cause, il peut être question de circonstances atténuantes même si la sanction infligée n'est pas la sanction minimum prévue par la loi,

qu'elle relève, dans une deuxième branche, que l'acte attaqué repose sur une ordonnance qui viole les articles 10 et 11 de la Constitution, et d'autres dispositions constitutionnelles et de traités internationaux, pour diverses raisons, qu'elle énonce et qu'elle développe par le renvoi à une requête en annulation introduite devant la Cour constitutionnelle contre ladite ordonnance; que cette ordonnance ne peut donc valablement fonder l'acte attaqué; que ces discriminations concernent l'impossibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes, la différence de montant entre l'amende administrative et l'amende pénale, l'absence du droit à un recours effectif de pleine juridiction, l'absence du droit à un double degré de juridiction effectif, l'absence du droit d'invoquer tous les moyens de défense jusqu'à la clôture des débats, l'absence de possibilité de bénéficier de la prescription, l'absence du bénéfice de la déclaration de culpabilité prévue par l'article 21ter du Code d'instruction criminelle, la restriction apportée aux règles du concours d'infractions, et l'impossibilité de bénéficier des mesures d'individualisation des peines que sont le sursis, la suspension et la probation et énonce, dans le deuxième moyen pris de la

violation des articles 10 et 11 de la Constitution, neuf questions préjudicielles qu'il faudrait poser à la Cour constitutionnelle;

qu'elle avance, dans une troisième branche, que l'arrêté du 27 mai 1999, dont fait application l'acte attaqué, viole les articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE; que cet arrêté instaure des restrictions d'exploitation au sens de l'article 2, e), de cette directive; que, dans son arrêt 8 septembre 2011, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'il appartient au Conseil d'État de déterminer si les limites posées par l'arrêté du 27 mai 1999 ont eu ou ont pu avoir des effets tels que ce dernier doit être assimilé à une mesure d'interdiction d'accès; qu'il en va bien ainsi en raison des contextes technique, économique et juridique pertinents (le dépassement des normes dépend de facteurs extérieurs aux compagnies aériennes, tous les avions sont susceptibles de dépasser ces normes, le dépassement des normes constitue une infraction, les transporteurs aériens doivent donc soit courir le risque de commettre une infraction soit s'abstenir d'utiliser l'aéroport de Zaventem; la société EAT a réduit ses activités à l'aéroport de Zaventem de plus de 60 % en raison des normes de bruit et la même logique s'applique à toute compagnie aérienne); que des questions préjudicielles peuvent le cas échéant être posées à la Cour de justice de l'Union européenne; que l'I.B.G.E. et le Collège d'Environnement devaient refuser de faire application de l'arrêté du 27 mai 1999 conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et qu'il appartient au Conseil d'État d'en refuser l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution; qu'elle propose de poser à la Cour de justice 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'avions 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;

- 1) 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 ?
- 2) 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 I, 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 ?»;

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

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, sur la première branche, que l'acte attaqué a été adopté après l'entrée en vigueur de l'article 40bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, conférant au fonctionnaire dirigeant et au Collège d'Environnement le pouvoir de retenir des circonstances atténuantes, de sorte que l'inconstitutionnalité dénoncée par la Cour constitutionnelle n'existait plus au moment de l'adoption de l'acte attaqué; que le Collège d'Environnement a examiné, au point N de sa décision, si la requérante pouvait se prévaloir de circonstances atténuantes en l'espèce; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

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

Considérant, sur la troisième branche, 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 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 la troisième branche n'est pas fondée;

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

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»;

«en ce que, première branche, la décision attaquée confirme une décision prise par l'I.B.G.E. le 21 septembre 2011 en application de l'ordonnance du 25 mars 1999, et notamment de son article 33, 7°, b); que, par un arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011 (faisant suite à l'arrêt n° 201.373 du 26 février 2010 rendu par votre Conseil dans le cadre d'une procédure en annulation similaire à celle-ci), la Cour constitutionnelle a en effet dit pour droit que l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 "viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'[elle] 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 faisant ainsi application d'une disposition violant les articles 10 et 11 de la Constitution, la décision attaquée a contribué à instaurer une discrimination»;

que, dans la deuxième branche, elle constate que le traitement qui lui a été réservé du fait de la procédure suivie la place dans une situation moins favorable que si elle avait été poursuivie devant les juridictions pénales; qu'il en va ainsi du montant de l'amende, de la possibilité de bénéficier d'un contrôle de la légalité et de la constitutionnalité des normes qui lui ont été appliquées, du fait qu'elle a été poursuivie par l'I.B.G.E. qui partait de l'idée préconçue qu'elle était coupable, du fait qu'elle aurait été jugée par un organe distinct de l'organe poursuivant, du fait qu'elle aurait pu bénéficier des garanties du procès pénal (droits de la défense, présomption d'innocence, causes de justification), et de la possibilité de bénéficier de circonstances atténuantes, et elle demande d'interroger la Cour constitutionnelle sur ces différences de traitement en suggérant neuf questions préjudicielles;

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

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, sur les deux branches réunies, que la différence de traitement alléguée résulte de l'ordonnance du 25 mars 1999; qu'elle a fait l'objet des questions préjudicielles au sujet desquelles la Cour constitutionnelle a décidé, dans l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, qu'elles appelaient une réponse négative, à l'exception de celle qui visait l'absence de circonstances atténuantes; qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle les neuf questions préjudicielles suggérées par la requérante à propos de la deuxième branche du premier moyen et de la seconde branche du deuxième moyen; que le premier moyen, deuxième branche, et le deuxième moyen, tels qu'ils sont formulés dans la requête, ne sont pas fondés;

C. Troisième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un troisième moyen «de la violation des règles de prescription de l'action publique, le cas échéant lues en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution et l'article 6, § 1^{er}, et 3 de la CEDH»;

en ce qu'il s'est passé plus d'un an entre les jours où ont été commises les infractions dont la requérante a été déclarée coupable dans la décision attaquée, et le jour de la décision attaquée;

alors que l'article 41bis, § 1^{er}, du Code pénal prévoit que, pour les personnes morales, une amende de 25 euros à 250 euros est une peine de police; que les infractions ici en cause peuvent donner lieu à une amende pénale de 0,25 à 75 euros (article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997); qu'il s'agit donc d'une contravention;

qu'en vertu des articles 21, 22 et 25 du Code d'instruction criminelle, les contraventions sont toujours prescrites au plus tard un an après le jour de leur commission;

qu'il résulte des articles 100 du Code pénal et 25 du Code d'instruction criminelle, et de la jurisprudence du Conseil d'État, que ces règles de prescription de l'action publique s'appliquent en l'espèce, où les infractions dont la requérante a été déclarée coupable sont des infractions pénales; que les ordonnances du 17 juillet 1997 et du 25 mars 1999 n'y dérogent pas; que si elles y avaient dérogé, elles auraient instauré une différence de traitement discriminatoire entre ceux qui font l'objet de poursuites pénales et ceux qui, pour les mêmes faits au sens de l'article 6 de la C.E.D.H., font l'objet d'une procédure administrative comme suite à la décision du procureur du Roi de classer l'affaire sans suite;

d'où il suit que la décision attaquée a déclaré la requérante coupable d'infractions qui étaient prescrites; que, partant, elle viole les dispositions visées au moyen;

qu'elle expose que si le Conseil d'État refusait de connaître de ce moyen, il faudrait constater une autre violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'ordonnance du 25 mars 1999, ou à tout le moins saisir la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle suivante:

«Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38, 39bis et 40bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, rattaché à l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, interprétés comme privant les personnes faisant l'objet de la procédure administrative qu'ils organisent du bénéfice de ces règles de la prescription pénale en vertu desquelles une contravention est prescrite après 6 mois (et un maximum d'un an en cas d'actes interruptifs de prescription), violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus à la lumière des articles 6, §§ 1^{er} et 3 de la CEDH, en ce qu'ils instaurent une différence de traitement discriminatoire entre ceux qui font l'objet de poursuites pénales et ceux qui, pour les mêmes faits (qualifiés d'infractions pénale et dont Votre Cour a jugé qu'il donnait lieu à une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la CEDH), font l'objet d'une procédure administrative comme suite à la décision du Procureur du Roi de classer l'affaire sans suite?»;

que, dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, elle développe son argumentation;

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 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 € à 75 € 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 euros à 250 euros, n'ôte pas son caractère correctionnel à l'amende de moins de 250 euros mais de plus de 25 euros 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 ni d'interroger la Cour constitutionnelle, il s'impose de constater que le moyen 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 la requérante 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)»;

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 21 septembre 2011, l'I.B.G.E. – qui est une autorité administrative – a infligé à la requérante une amende de 110.592 € 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

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).

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 le 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 39bis 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 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 en critiquant la jurisprudence du Conseil d'État;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que ce moyen, développé en des termes pratiquement identiques, a été rejeté à de nombreuses reprises; que les écrits de procédure dans 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; qu'une disposition similaire figure dans le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales – qui n'a été ratifié par la Belgique que le 13 avril 2012, et n'est entré en vigueur que le 1^{er} juillet 2012, après l'adoption des actes attaqués, mais qui n'en constitue pas moins un élément d'interprétation de la portée du Pacte –, énoncée dans les termes suivants: «Toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation»; que le rapport explicatif de ce Protocole porte, au point 17: «Par rapport au libellé de la disposition correspondante du Pacte des Nations-Unies (article 14, paragraphe 5), le terme “tribunal” a été ajouté pour qu'il soit bien clair que cet article ne concerne pas les infractions jugées par des autorités qui ne sont pas des tribunaux au sens de l'article 6 de la Convention»; que la disposition invoquée à l'appui de la première branche ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives, et ce peu importe qu'il y ait eu un ou deux degrés de décision administrative; que la première branche du moyen, telle qu'elle est formulée dans la requête, n'est pas fondée;

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

d'impartialité allégué dans la seconde branche n'est pas établi; que le 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 du principe général de la légalité et de la prévisibilité du droit pénal, de l'article 14 de la Constitution et de l'article 7 de la CEDH»;

«en ce que la décision attaquée confirme une décision d'infliger une amende à la requérante pour avoir commis des infractions pour lesquelles elle est poursuivie sont imprévisibles, c'est-à-dire qu'il lui est impossible de savoir si son comportement est punissable lorsqu'elle survole la Région de Bruxelles-Capitale et qu'il est impossible de déterminer quel comportement adopter pour survoler Bruxelles sans jamais dépasser les normes de bruit fixées par l'arrêté Gosuin; qu'interrogés à ce sujet, l'I.B.G.E. et la Région de Bruxelles-capitale sont incapables d'exposer à la requérante comment elle pourrait éviter de commettre des infractions, si ce n'est en cessant ses activités, ce qui ne peut bien entendu être exigé d'elle;

alors que, par un arrêt n° 212.557 du 7 avril 2011, le Conseil d'État a jugé que, lorsqu'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";

alors que, parmi ces principes figurent ceux de la légalité et de la prévisibilité du droit pénal ("nullum crimen sine lege" et "lex certa"), qui veulent qu'on ne peut punir quelqu'un si ce n'est par une norme légale établissant clairement l'obligation ou l'interdiction;

alors que la Cour constitutionnelle juge aussi qu'"il découle des articles 14 de la Constitution et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable" (arrêt n° 24/2004 du 11 février 2004);

d'où il suit que, en confirmant la décision de l'I.B.G.E. d'infliger une amende administrative à la requérante pour des faits imprévisibles, la décision attaquée viole chacune des dispositions vantées au moyen;

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

2. Appréciation du Conseil d'État

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

I. Neuvième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un neuvième moyen «de la violation de l'ordonnance du 25 mars 1999, notamment 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»;

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 les actes attaqués confirment des décisions lui infligeant des amendes, qui reposent 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^{er}, 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 douze procès-verbaux qui lui ont été communiqués les 22 septembre, 6 octobre, 10 novembre et 11 décembre 2009 et les 25 janvier, 22 février, 7 et 30 avril, 11 mai, 18 juin, 12 juillet et 16 août 2010, pour des faits s'étant produits les 14 et 30 septembre, 4 novembre, 7 décembre 2009, 19 janvier, 18 février, 29 mars, 22 avril, 7 mai, 15 juin, 6 juillet et 9 août 2010, que le temps écoulé entre la commission des faits et la notification des procès-verbaux a considérablement réduit la possibilité, pour elle, de réunir les éléments d'information nécessaires pour contester la matérialité des faits, que l'article 11 de l'ordonnance fait obligation de communiquer une copie du procès-verbal «dans les dix jours de la constatation de l'infraction à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien», qu'il s'agit d'une formalité substantielle, que

la *ratio legis* de cette disposition est de respecter les droits de la défense du contrevenant en faisant en sorte qu'il puisse encore rassembler les éléments de preuve contraire, que le jour de la constatation de l'infraction doit donc s'entendre comme la date à laquelle la mesure de bruit a été effectuée et non la date qui figure sur le rapport de mesure, que l'accomplissement de cette formalité est nécessaire à la réalisation de l'objectif d'assurer le respect des droits de la défense et que, dès lors qu'ils se fondent sur des procès-verbaux nuls pour violation de cette formalité substantielle, les actes attaqués sont nuls;

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 les rapports de mesures ont été dressés en violation de l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002, que cette illégalité affecte également les procès-verbaux qui se fondent sur ces rapports de mesures, et qu'il en résulte que les procès-verbaux en cause sont nuls, les poursuites entamées sur leur 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 les rapports de mesures litigieux font état des conditions atmosphériques relevées toutes les demi-heures à la station de mesure sise Gulledele n° 100 à 1200 Bruxelles, ils ne font 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 les rapports de mesures ont été dressés en violation de l'article 12 de l'arrêté précité;

2. Appréciation du Conseil d'État

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

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

Considérant qu'il ne ressort pas 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 ces douze procès-verbaux contiennent tous 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 ses deux premières 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 à quatre stations : aux stations LKN_Wann, située avenue Wannecouter, n° 28, à 1020 Bruxelles, BXL_Houb, située rue du Houblon n° 47, à 1000 Bruxelles, NOH_Nosp, située Trassersweg n° 347, à 1120 Bruxelles, et EVE_Moss, située sur le toit d'une maison d'habitation rue Jean-Baptiste Mosselmans à 1140 Evere; que la distance entre ce lieu et ces sonomètres est de 6,40 km (LKN_Wann), 5,95 km (BXL_Houb), 5,90 km (NOH_Nosp, où ont été constatées la grande majorité des infractions) 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 sept kilomètres, une différence entre les conditions observées suffisamment importante pour que la fiabilité des mesures de bruit en soit entachée; qu'en sa cinquième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le neuvième moyen n'est pas fondé;

J. Dixième moyen

1. Résumé du moyen

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

«en ce que la décision attaquée confirme la décision de l'I.B.G.E. du 21 septembre 2011 d'infliger une amende administrative de 110.592 euros à la requérante pour des faits qu'il n'a pas prouvé au-delà de tout doute raisonnable; qu'il en est d'autant plus ainsi qu'il est établi que le système d'identification des auteurs des infractions reprochées à la requérante n'est pas fiable et que les données sur la base desquelles la requérante a été identifiée comme auteur des infractions en cause

ne prouvent pas qu'elle en est l'auteur puisqu'elles n'écartent pas la possibilité que le bruit enregistré provenait d'une autre source de bruit;

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

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

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

qu'elle expose que le système d'identification de l'auteur de l'infraction qu'utilise l'I.B.G.E. n'est pas fiable, qu'il a mené l'I.B.G.E, dans un cas, à infliger à SN Brussels Airlines une amende pour un bruit généré par un hélicoptère de la police fédérale, que les données sonométriques BIAC et Belgocontrol sur la base desquelles l'I.B.G.E. prétend avoir pu identifier la requérante comme auteur des infractions en cause ne permettent pas d'exclure que les dépassements qui lui sont reprochés aient été causés par le passage, au même moment, notamment, d'une sirène de police ou d'un hélicoptère;

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

2. Appréciation du Conseil d'État

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

Considérant, sur l'ensemble du moyen, que l'I.B.G.E. a procédé à des mesures de bruit en différents points de l'agglomération et constaté le dépassement des normes réglementaires à plusieurs de ces points; qu'il a ensuite confronté ces mesures aux mouvements d'avions tels qu'ils résultent des informations communiquées par BIAC et Belgocontrol; qu'un bruit important mesuré pendant environ quarante secondes, mais qui n'excède la norme réglementaire que pendant quelques secondes, à proximité immédiate de la route suivie par un avion dans les instants qui suivent son décollage, peut raisonnablement être imputé à cet avion; qu'en l'espèce, pour toutes les infractions retenues par les décisions attaquées, il est apparu de la confrontation des mesures de bruit et des informations relatives aux mouvements d'avions, que c'étaient des avions de la requérante qui en étaient la

cause; qu'il n'est pas vraisemblable que d'autres avions soient passés à proximité, compte tenu de la distance de sécurité qui doit séparer deux appareils en vol; que l'I.B.G.E. n'a pas violé la présomption d'innocence, en ce sens qu'il n'a pas imputé d'infraction à la requérante avant d'avoir établi quels appareils étaient à l'origine du bruit; qu'une fois cette identification faite, ses agents en ont effectivement déduit que des appareils de la requérante étaient en infraction, mais que, ce faisant, ils ont seulement accompli les missions dont les charge l'ordonnance du 25 mars 1999; que la circonstance qu'une seule fois en douze ans, le bruit causé par un hélicoptère ait pu être confondu avec le bruit d'un avion - confusion au demeurant rapidement reconnue et corrigée par l'I.B.G.E. - confirme la fiabilité de la méthode suivie par l'I.B.G.E. plus qu'elle ne la met en doute; que le dixième moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

K. Onzième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un onzième moyen «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 110.592 €;

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), consacré par l'article 71 du Code pénal et le principe selon lequel il n'y a pas non plus infraction lorsque le prévenu «n'a failli en rien à l'attention, à la diligence et à la prévoyance normalement exigibles de lui dans les circonstances de la cause» (erreur invincible); qu'il existe en effet un principe général de droit selon lequel l'ignorance, lorsqu'elle est invincible constitue une cause de justification»; que l'ordonnance du 17 juillet 1997 et l'ordonnance du 25 mars 1999 ne dérogent pas au principe général selon lequel celui qui bénéficie d'une cause de justification n'a pas commis d'infraction; qu'au contraire, si l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 habilite le gouvernement bruxellois à adopter des normes de bruit d'émission ou d'immission, l'article 3, § 2, de cette ordonnance exige qu'il soit tenu compte «des possibilités techniques et de l'évolution technologique»; que, dans le cadre d'une affaire similaire à la présente requête, par un arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que «rien n'empêche la personne qui se voit infliger une sanction administrative

par l'autorité administrative de faire valoir que le comportement en question ne peut lui être imputé»;

d'où il suit que l'acte attaqué viole le principe général de droit vanté au moyen»;

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

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que 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 onzième moyen n'est pas fondé;

L. Douzième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un moyen, le douzième, «de la violation de l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999»;

en ce que, le 21 septembre 2011, c'est-à-dire au jour de la décision par laquelle l'I.B.G.E. a infligé une amende de 100.592 € à la requérante du chef d'infractions visées par l'article 32 de l'ordonnance du 25 mars 1999, décision confirmée par le Collège d'Environnement, elle avait déjà été déclarée coupable de ce type d'infractions, et avait été condamnée au paiement de plusieurs amendes administratives, dont les montants cumulés s'élevaient alors à un total de 2.358.795,59 euros;

que chacune des décisions par lesquelles ces amendes administratives lui ont été infligées a été confirmée par le Collège d'Environnement et fait l'objet d'un recours en annulation pendant devant le Conseil d'État, en sorte qu'elles ne sont pas définitives et irrévocables et qu'il y avait concours matériel d'infractions; que

l'I.B.G.E. a néanmoins décidé de sanctionner les infractions en cause d'une amende de 100.592 € et que le Collège d'Environnement a confirmé cette décision,

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

que, dans les développements du moyen, elle cite vingt-six décisions de l'I.B.G.E., dont aucune n'est définitive et irrévocable;

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

2. Appréciation du Conseil d'État

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

Considérant que cette règle doit être interprétée d'une manière compatible avec l'objectif du législateur régional, consistant à permettre de sanctionner efficacement notamment les manquements aux normes de bruit; qu'elle a pour objet d'interdire à l'autorité administrative de sanctionner au-delà de 125.000 euros des comportements qui, constatés au cours d'une période donnée, sont poursuivis simultanément; que le législateur n'a pas pu vouloir que des manquements répétés ne puissent plus être sanctionnés une fois que le plafond de 125.000 euros serait atteint, et cela pendant toute la durée des procédures de recours; que le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas fondé;

M. Treizième moyen

1. Résumé du moyen

Considérant que la requérante prend un moyen, le treizième, intitulé «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 Gamaleddin 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,

[...] il appartient à la partie procurante, l'I.B.G.E., de prouver la culpabilité de la requérante au-delà de tout doute raisonnable;

[...] cette preuve n'est pas rapportée

[...] 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;

[...] il appartiendra [au Conseil d'État] de décider d'acquitter définitivement la requérante, puisqu'il ne peut légalement la renvoyer devant une juridiction impartiale»;

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 d'État 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 de l'impossible,

en ce que pourtant, l'I.B.G.E. a sanctionné ce dépassement en infligeant à la requérante une amende administrative de 110.592 euros;

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, outre le développement de certains moyens et la contestation des positions adoptées par l'auditeur rapporteur, elle rajoute trois moyens nouveaux – les seizième à dix-huitième – qu'elle présente comme étant d'ordre public; qu'elle demande également qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle à propos du huitième moyen et qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle à propos du douzième moyen;

B. Courrier du 12 septembre 2012

Considérant que, dans un courrier du 12 septembre 2012 adressé au Conseil d'État, la requérante la requérante soulève un moyen nouveau, le dix-neuvième, qu'elle présente comme touchant à l'ordre public et tenant au fait que la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. serait illégale, voire inexistante, et que la décision du Collège d'Environnement s'est approprié cette nullité radicale;

C. 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. la requérante demande, à propos du premier moyen, qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle;
2. au sujet du sixième moyen, elle demande que quatre 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 que deux questions préjudicielles (identiques à deux des quatre questions préjudicielles soulevées à propos de la première branche) soient posées à la Cour constitutionnelle;
3. au sujet du septième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle à propos de la première branche,
4. au sujet du dixième moyen, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle;
5. elle formule un moyen nouveau - le vingtième (qu'elle intitule «seizième») - qu'elle présente comme étant d'ordre public et elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle à propos de ce moyen;

D. Appréciation du Conseil d'État

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

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

8. Toutefois, dans certaines circonstances propres au cas d'espèce, il peut se justifier que le moyen présenté comme étant d'ordre public par la partie requérante ne soit pas examiné lorsque l'invocation de ce moyen par la partie requérante apparaît comme une atteinte avérée à la loyauté

procédurale, qui constitue un manquement substantiel au déroulement normal et adéquat de l'examen du recours.

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

Considérant qu'il convient de rouvrir les débats afin de permettre aux parties de s'expliquer sur les conséquences éventuelles de cette jurisprudence sur les arguments nouveaux présentés dans le mémoire en réplique, dans le courrier de la requérante du 12 septembre 2012 et 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 troisième et le cinquième moyens, le septième moyen, seconde branche, et les neuvième, onzième, 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