

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 241.601 du 24 mai 2018

210.667/XV-2389

En cause :

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

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

I. Objet du recours

Vu la requête introduite le 4 novembre 2013 par la société de droit coréen KOREAN AIR LINES Co Ltd qui sollicite l'annulation de la décision du Collège d'Environnement du 3 septembre 2013 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) du 28 mai 2013 de lui infliger une amende administrative de 1.190 € pour des 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 en juillet 2012;

II. Procédure

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

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

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

Entendu, en leurs observations, M^e Tamara LEIDGENS, *loco* M^{es} Dirk LINDEMANS et Philippe MALHERBE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e François TULKENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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 :

« Vu l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, et spécialement son article 20, 4^o, ci-après dénommée "l'ordonnance de 1997";

Vu l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, et spécialement, les articles 32 à 42, ci-après dénommée "l'ordonnance de 1999";

Vu 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, ci-après dénommé "l'arrêté du 27 mai 1999";

Vu 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, ci-après dénommé "l'arrêté du 21 novembre 2002";

Vu le dossier administratif, et particulièrement :

- le procès-verbal d'infraction n° 120912[...] – juillet 2012;
- l'avis du 19 septembre 2012 par lequel le procureur du Roi de Bruxelles signale à l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite;
- la lettre de l'I.B.G.E. du 4 mars 2013 invitant KOREAN AIR à lui faire part de ses moyens de défense;
- le courrier de KOREAN AIR comportant ses moyens de défense, réceptionné par l'I.B.G.E. le 3 mai 2013;
- la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. du 28 mai 2013 infligeant une amende administrative de 1.190 euros à KOREAN AIR, décision notifiée le jour-même;
- le recours introduit le 5 juillet 2013 par KOREAN AIR.

Entendu le rapport de Madame HAEGEMAN en séance du 6 août 2013.

1. Antécédents

Le 12 septembre 2012, l'I.B.G.E. dresse à charge de KOREAN AIR un procès-verbal portant la référence 120912[...] - juillet 2012.

Il en résulte que KOREAN AIR aurait commis 2 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999.

Ce procès-verbal et le rapport de mesure y afférant ont été portés à la connaissance de KOREAN AIR le 13 septembre 2012 en lui indiquant que ces documents étaient aussi envoyés au procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier ayant notifié sa décision de ne pas exercer de poursuites le 19 septembre 2012, l'I.B.G.E. a écrit à KOREAN AIR, le 4 mars 2013, 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 1.190 euros a été infligée par une décision du 28 mai 2013 à KOREAN AIR pour des infractions à l'article 33, 7°, b) de l'ordonnance 1999, à savoir avoir créé "directement ou indirectement, ou laisser perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement", c'est-à-dire les "valeurs limites" de l'arrêté du 27 mai 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 d'un dépassement constaté sur un total de deux 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.

Le 5 juillet 2013, KOREAN AIR a introduit son recours.

2. Au fond

2.1. Compétence de l'auteur de l'acte - exigence de la double signature

La requérante invoque la violation de l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, qui prévoit que :

"La gestion journalière de l'Institut est assurée par un fonctionnaire dirigeant et un fonctionnaire dirigeant adjoint, qui sont désignés par l'Exécutif et qui appartiennent à des rôles linguistiques différents.

Toutes les décisions du fonctionnaire dirigeant, tant internes qu'externes, sont consignées par écrit; elles doivent porter les signatures du fonctionnaire dirigeant et du fonctionnaire dirigeant adjoint. L'Exécutif détermine les délégations de pouvoirs qui leur sont accordées et arrête les cas dans lesquels leur signature conjointe n'est pas exigée".

Selon la requérante, si la décision devait être prise par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E., elle devait être cosignée par le fonctionnaire dirigeant et par le fonctionnaire dirigeant adjoint.

La distinction opérée par la requérante est artificielle. La question de la signature et de la prise des décisions portant sur des infractions environnementales est réglée par l'article 35, alinéa 2, de l'ordonnance de 1999, qui prévoit que : "L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère ou, en cas d'absence, de congé ou d'empêchement de celui-ci, par le fonctionnaire dirigeant adjoint". Cette disposition, qui institue une habilitation spéciale au profit du fonctionnaire dirigeant en

matière d'amende administrative, a été respectée en l'espèce puisque la décision entreprise a été signée par celui-ci.

L'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 porte sur la gestion journalière de l'Institut, ce dont ne relève pas la décision infligeant amende administrative. L'article 35, alinéa 2, de l'ordonnance de 1999 concerne quant à lui spécifiquement les décisions par lesquelles une amende administrative est infligée, et en fait une compétence spéciale du fonctionnaire dirigeant. À titre surabondant, on relèvera que cette dernière disposition est postérieure à l'arrêté royal vanté au moyen.

Dès lors, le moyen n'est pas fondé.

2.2. Prescription de l'action publique

La requérante constate que l'article 20 de l'ordonnance de 1997 sanctionne le dépassement des normes de bruit d'une amende pénale d'un montant de 75 euros pour chacune des infractions qui lui sont reprochées, soit 450 euros en tenant compte des décimes additionnels. Elle relève 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 1.500 euros en tenant compte des décimes additionnels. Elle note ensuite qu'en vertu de l'article 21 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, l'action publique pour les contraventions est prescrite par un délai de six mois. La requérante estime que ce délai aurait été dépassé pour chacune des infractions en cause. Elle déduit au surplus des articles 22 et 25, § 2, combinés, du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, que les contraventions sont toujours prescrites après un délai d'un an maximum, compte tenu des éventuelles interruptions. En conclusion, elle demande au Collège d'environnement de constater la prescription des faits.

Contrairement à ce que soutient la requérante, les règles de prescription de l'action publique de la procédure pénale figurant aux articles 21 et suivants du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle ne s'appliquent pas à la procédure administrative qui a conduit à la décision entreprise.

En matière de sanctions administratives, c'est la règle du délai raisonnable prévue à l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) qui trouve à s'appliquer. Il n'apparaît pas que le délai raisonnable ait été excédé en l'espèce. Les infractions en cause ne sont dès lors pas prescrites.

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 de 1997.

Le moyen n'est pas fondé.

2.3. Absence de recours en pleine juridiction

La requérante avance qu'elle a été privée de son droit à un "recours de pleine juridiction" consacré par les articles 6, § 1^{er}, et 13 de la CEDH. Le Collège d'environnement reconnaîtrait "ne pas disposer de la pleine juridiction" et le Conseil d'État ne disposerait pas plus de cette compétence. La partie requérante relève que si elle avait été sanctionnée par une amende pénale, elle eût disposé d'un tel recours, en manière telle que seraient également violés les articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution.

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 du 15 octobre 2009 et, à nouveau, C.E. n° 201.373 du 26 février 2010, n° 217.104 du 4 janvier 2012 et n° 219.156 du 3 mai 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. 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.

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”.

En ce qui concerne la partie du moyen tirée de la violation des articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution, après avoir constaté que le recours ne précise pas en quoi ces dispositions n'auraient pas été respectées, il est renvoyé à la conclusion de la réponse au moyen suivant.

Le moyen n'est pas fondé.

2.4. Absence de double degré de juridiction

La requérante soutient qu'elle est privée du droit à un double degré de juridiction, droit qu'elle déduit de l'article 14, § 1^{er} et § 5 combinés, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). La partie requérante estime que l'I.B.G.E. et le Collège d'environnement devraient répondre aux exigences d'indépendance et d'impartialité.

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".

Le moyen n'est pas fondé.

2.5. Inconstitutionnalité de l'ordonnance de 1999

La requérante relève que l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de 1999 sur lequel se fonde la décision attaquée prévoit une amende administrative dans une fourchette allant de 625 à 62.500 euros, alors que, pour la même incrimination, l'article 20, 4°, de l'ordonnance de 1997 prévoit une amende pénale n'excédant pas 450 euros, compte tenu des décimes additionnels. Elle soutient qu'une telle différence ne serait pas raisonnablement justifiée et constituerait dès lors une discrimination prohibée par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Sur question préjudicielle, dans son arrêt n° 44-2011 du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a conclu que cette différence n'était pas discriminatoire (considérants B.5 à B.13.2).

Il n'appartient au surplus 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 participe de leurs compétences.

Ce même raisonnement peut être suivi en ce qui concerne la possibilité pour la requérante de pouvoir invoquer tous moyens de défense jusqu'à la clôture de débats, de concours matériel d'infractions, de mesures d'individualisation des peines.

Il y a par ailleurs lieu de tenir compte du fait que la procédure d'amende administrative n'est pas à assimiler sans plus à une procédure pénale (*cf.* aussi *infra*).

Le moyen n'est pas fondé.

2.6. Mesure de restriction d'exploitation interdite par la directive 2002/30/CE

La requérante soutient que la législation bruxelloise, notamment l'arrêté du 27 mai 1999, et la décision de l'I.B.G.E. constituent par ailleurs des mesures de restriction d'exploitation interdites par 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, dans la mesure où "l'arrêté du 27 mai 1999 a les mêmes effets qu'une interdiction d'accès. Il y a donc lieu de l'assimiler à une "restriction d'exploitation" au sens de l'article 2, e), de la directive 2002/30/CE. Cette conclusion ne serait pas éternuée par l'arrêt rendu le 8 septembre 2011 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire "European Air Transport s.a. contre Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale", lequel se concluait en ces termes : 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. La requérante s'efforce de démontrer que "l'arrêté du 27 mai 1999 peut avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès" dans les faits.

L'arrêt vanté de la CJUE 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."

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".

Au surplus, les statistiques officielles de l'I.B.G.E. indiquent que la proportion de vols opérés à l'aéroport de Bruxelles-National qui dépassent les normes a connu une baisse régulière de 2007 à 2010, passant de 4,7 % à 3 %. Les normes bruxelloises ne constituent dès lors pas des interdictions d'accès au sens de la directive. La décision entreprise ne viole donc pas la directive 2002/30.

Il ressort d'ailleurs des propres chiffres de la requérante qu'elle admet que près de 70 % des avions volent de nuit sans commettre d'infraction, démontrant par là que, contrairement à ce qu'elle affirme, il est parfaitement possible de respecter les normes.

Finalement, l'affirmation de la requérante selon laquelle "il est de notoriété publique que la réglementation du bruit des avions volant au départ ou vers l'aéroport de Bruxelles-National a contribué à contraindre DHL 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" n'est pas plus une preuve d'une interdiction d'accès et/ou d'une impossibilité de respecter les normes bruxelloises.

Le moyen n'est pas fondé.

2.7. Procès-verbal nul

La requérante postule l'illégalité du procès-verbal et, partant, la nullité de la procédure. Elle formule différents griefs à l'encontre du procès-verbal, qu'il convient d'examiner.

2.7.1. La requérante soutient que le procès-verbal ne lui aurait pas été notifié dans les 10 jours de la constatation des infractions qu'il rapporte, contrairement au prescrit de l'article 11 de l'ordonnance de 1999.

L'article 11 de l'ordonnance de 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. Cet article prévoit également explicitement que les agents "constatent les infractions par procès-verbal". Il en résulte que 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. La disposition répond à la nécessité d'effectuer des analyses complémentaires de mesures ou échantillons en vue d'établir l'infraction, ainsi qu'à la nécessité de rassembler des données pour identifier leur auteur supposé.

Cette compréhension du prescrit légal a été confirmée par le Conseil d'État dans ses arrêts n° 216.712 du 7 décembre 2011, n° 217.043 du 23 décembre 2011, n° 217.104 du 4 janvier 2012 et n° 219.928 du 25 juin 2012. Ce dernier arrêt 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 vanaf "de dag waarop de overtreding als dusdanig wordt begaan" of ten laatste vanaf "de dag waarop het B.I.M. over de gegevens van BAC en Belgocontrol beschikt", en dus 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 middel mist aldus in zoverre juridische grondslag.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de processen-verbaal van [...] en 27 oktober 2008 naar de verzoekende partij werden verzonden op respectievelijk 27 juni 2008 en 30 oktober 2008. 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".

Il ressort également de cette jurisprudence que l'I.B.G.E. dispose, après l'analyse des mesures et des données de tiers, d'un délai raisonnable pour identifier l'auteur supposé.

Le procès-verbal dressé, portant sur des dépassements commis au cours des mois précédents et qui contiennent l'identité de l'auteur, a été communiqué à la partie requérante dans le délai de 10 jours imposé.

2.7.2. La requérante estime que le rapport de mesures et le procès-verbal ne seraient pas conformes aux articles 15 et 17, § 1^{er}, 6°, de l'ordonnance de

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.

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.

Au surplus, le rapport de mesures contient 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".

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, n° 217.104 du 4 janvier 2012 et n° 219.156 du 3 mai 2012. 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° 217.043 et n° 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 bestrafing 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 sprake van een schending van artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999".

2.7.3. La requérante estime également violés les articles 15 et 17 de l'ordonnance de 1999, et l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté du 2 juillet 1998, qui prévoiraient que les mesures s'effectuent en présence d'un agent.

L'arrêté du 2 juillet 1998 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit a été abrogé par l'article 13 de l'arrêté du 21 novembre 2002, et à son article 12 s'est substitué l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002.

Si 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.

2.7.4. La requérante estime que le rapport de mesure serait en défaut de justifier les relevés effectués et la méthode de mesure utilisée comme le requiert l'article 12, § 1^{er}, 6°, de l'arrêté du 21 novembre 2002.

Il échet au contraire de constater que la description des stations de mesure inclut, pour chaque station, la justification requise.

2.7.5. La requérante estime également violé l'article 12, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du 21 novembre 2002, dès lors que le rapport de mesure ne ferait état des conditions atmosphériques dans lesquelles les infractions ont été commises ou ferait état des conditions atmosphériques sur le site de l'I.B.G.E. plutôt qu'aux stations de mesure et dans la demi-heure des faits litigieux plutôt qu'au moment précis des faits.

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. 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. Il en va de même d'un relevé effectué une fois par période d'une demi-heure. Au surplus, il ressort d'analyses de l'I.B.G.E. que les précipitations sont sans influence significative sur les constats de dépassement des normes sonores. Par les vents les plus forts, défavorables aux prises de mesure, moins de dépassements sont constatés, de sorte que ces vents forts favorisent en fait les compagnies aériennes. 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. Il en résulte que l'orientation du vent n'affecte pas significativement les prises de mesure. La température est à très peu de chose près identique sur tout le territoire régional et de plus, la documentation technique ne relève pas d'influence de la température sur le fonctionnement des sonomètres. 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 partie requérante sur les mesures de niveaux sonores.

Le moyen n'est pas fondé.

2.8. Libre prestation des services (article 56 TFUE) et faits imprévisibles

La requérante soutient que, en "punissant Korean Air pour des dépassements de normes de bruit qui ne dépendent pas de son comportement, mais de variables indépendantes de sa volonté, de sorte qu'il est impossible de les éviter (...), la décision de l'I.B.G.E. viole l'article 56 TFUE, qui garantit la libre prestation des services aériens à l'Intérieur de l'Union européenne".

La requérante ne démontre pas qu'elle entre dans la catégorie des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne établis "dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation" de services, au sens de l'article 56 visé au moyen.

Elle n'établit pas non plus que les dépassements ne dépendent pas de son comportement.

Elle soutient que les infractions de la cause auraient un caractère imprévisible, ce qui serait contraire aux principes combinés de légalité et de prévisibilité du droit pénal, consacrés par les articles 12 et 14 de la Constitution, par l'article 7, § 1^{er}, de la CEDH et par l'article 15, § 1^{er}, du PIDCP.

Toutefois, la requérante ne démontre pas à suffisance de droit qu'elle est dans l'impossibilité de déterminer si son comportement sera répréhensible ou pas au regard de la réglementation ici en cause. En effet, à supposer qu'une telle étude soit nécessaire, il n'apparaît pas que la partie requérante ait analysé ou fait analyser systématiquement l'ensemble des paramètres susceptibles d'influencer l'immission sonore au départ du territoire régional, de manière à adapter son comportement.

Le moyen n'est pas fondé.

2.9. Culpabilité au-delà du doute raisonnable – pas de contrainte ou ignorance invincible – droit d'accès au dossier

La requérante estime que la décision entreprise viole la présomption d'innocence dès lors que "le système d'identification des auteurs d'infractions utilisé par l'I.B.G.E. n'est pas fiable" et ne permet donc pas d'attribuer, sans doute raisonnable, les dépassements aux avions de la requérante et à eux seuls.

Le fait relatif au vol d'un hélicoptère évoqué par la requérante est un fait isolé. À l'occasion de ce procès-verbal en cause de SN BRUSSELS AIRLINES, cette dernière a fait usage de la possibilité que lui accorde l'ordonnance de 1999 de faire valoir ses moyens de défense pour mettre en évidence la confusion. À la suite de cette explication, SN BRUSSELS AIRLINES n'a pas été sanctionnée pour ce dépassement des normes d'immission sonore régionales. La requérante jouit de la même faculté de faire valoir ses moyens de défense, tant avant la décision de l'I.B.G.E. que sur recours, devant le Collège d'environnement. En dehors du rappel de ce fait isolé, la partie requérante ne précise pas en quoi, selon elle, "le système d'identification des auteurs d'infractions utilisé par l'I.B.G.E. [ne serait] pas fiable".

Ce grief revient à contester l'imputabilité des dépassements à la requérante, à défaut de preuves suffisantes. Le Collège d'environnement a constaté que les procès-verbaux étaient bien réguliers. Les infractions ici en cause et l'identité de leur auteur sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposant au dossier.

La requérante entend se prévaloir d'une cause de justification, à savoir la contrainte irrésistible et l'ignorance invincible. Elle déduit ces causes de ce que "le dépassement ou non des normes de bruit fixées par l'arrêté [du 27 mai 1999] est imprévisible puisqu'il dépend de variables indépendantes de la volonté des compagnies aériennes".

À propos de ce moyen, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2011 déjà évoqué a établi ce qui suit :

"B.37. Une quatrième branche de la quatrième question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur le fait que, dans le cadre de la procédure d'amende administrative visée par l'ordonnance en cause, il serait impossible d'invoquer le bénéfice de la contrainte irrésistible et de l'erreur invincible.

B.38. Ces causes d'exonération de la faute précitées renvoient à l'application de l'article 71 du Code pénal. La nature pénale d'une amende administrative au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a pour effet que

les garanties de cette disposition doivent être respectées, mais n'a pas pour conséquence que cette amende serait de nature pénale selon la législation belge et, dès lors, que l'article 71 du Code pénal lui serait ou devrait lui être applicable.

B.39. Rien n'empêche la personne qui se voit infliger une sanction administrative de faire valoir que le comportement en question ne peut lui être imputé".

C'est donc sous l'angle de l'imputabilité que ce moyen sera examiné.

La requérante ne démontre pas que le contrôle de tous les paramètres susceptibles de lui permettre d'éviter la commission d'une infraction lui échappe.

La requérante évoque l'influence des conditions climatiques. 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 ces conditions climatiques. 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). 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 atmosphériques".

Dès lors que les compagnies aériennes connaissent les différents paramètres extérieurs pouvant influencer l'immission sonore perçue au sol et peuvent régler leur comportement en fonction de ceux-ci, la commission des infractions aux normes de bruits en cause n'échappe pas à leur maîtrise.

La non-imputabilité des infractions à la requérante n'est donc pas démontrée.

La requérante fait valoir que le procès-verbal qui lui a été notifié ne contenait pas les éléments de preuve, reçus de BIAC et de Belgocontrol, ni les tracés radar, qui ont permis à l'administration de lui imputer les infractions, et que "ces données n'ont donc pas été soumises à la contradiction" et que, "dans ces circonstances il n'y avait pas lieu d'infliger une amende administrative à la requérante".

Il résulte de l'article 11 de l'ordonnance de 1999 que la qualité d'agents de l'I.B.G.E. habilite pour dresser rapports de mesures et procès-verbaux confère à ces derniers valeur probante, jusqu'à preuve du contraire. Le procès-verbal communiqué à la requérante était accompagné d'un rapport de mesures d'immission. Ce document reprend diverses informations qui permettent d'attribuer à des vols de la requérante les dépassements en cause. En effet, les données BIAC et Belgocontrol lui ont été communiquées pour la période incriminée qui reprennent les vols en infraction ainsi que les vols antérieurs et postérieurs aux vols infractionnels.

Les droits de la défense n'impliquent pas que l'autorité concernée aurait l'obligation, au moment d'initier la procédure d'amende administrative, de notifier d'initiative l'intégralité du dossier d'instruction. Dès lors, les droits de la partie requérante ont été respectés sur ce point.

Le Collège d'environnement constate qu'au moment d'examiner ce dossier, la requérante avait reçu accès à l'entièreté du dossier et a eu la possibilité de solliciter une audition. Dès lors à supposer que l'I.B.G.E. n'aurait pas respecté ses droits de défense en ne communiquant pas l'entièreté des éléments avant d'infliger l'amende contestée, il est clair qu'actuellement ses droits de défense ont été respectés.

Le moyen n'est donc pas fondé.

2.10. Amende basée sur barème

Dans la mesure où le Collège d'environnement examine le dossier dans sa totalité, c'est le Collège qui confirme ou infirme l'amende. Le Collège n'applique pas de barème comme ligne directrice de ses décisions.

L'appréciation faite par le Collège de la hauteur de l'infraction est basée, d'une part, sur la fourchette que la législation permet en la matière et, d'autre part, sur les circonstances de la cause.

Le moyen est dès lors sans pertinence.

2.11. Circonstances atténuantes

La requérante sollicite le bénéfice de circonstances atténuantes et la réduction de l'amende à l'euro symbolique.

Elle fait valoir que "sauf en cessant ses activités, il lui est impossible de ne pas enfreindre les normes de bruit de nuit" et que "il n'existe pas de comportement (autre que la cessation d'activité) qui, si elle le respectait, lui assurerait le plein et entier respect des normes de bruit".

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 déployés par les compagnies aériennes ont une incidence directe sur ledit montant.

La requérante n'apporte pas la preuve des efforts qu'elle déploierait dans le but de cesser de commettre des dépassements sonores. Elle ne démontre à suffisance aucun élément pouvant s'analyser comme circonstance atténuante.

Ainsi, comme 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. Il n'est donc pas tenu compte des infractions causant la gêne sonore la plus faible.

Le moyen n'est pas fondé.

2.12. Respect de la propriété privée

La requérante estime violé l'article 1^{er} du Premier protocole à la CEDH, qui garantit le droit au respect de la propriété privée. Dès lors que l'amende pénale qui pouvait être infligée n'excède pas 450 euros, une amende administrative d'un montant de plus de 450 euros constituerait une charge excessive pour le patrimoine de la partie requérante. À cet égard, la disposition conventionnelle peut être combinée aux articles 10 et 11 de la Constitution.

La requérante est en défaut d'établir que le montant de l'amende infligée, soit 1.190 euros, constitue une charge excessive pour son patrimoine. Cette affirmation est, au demeurant, dénuée de vraisemblance. Le développement de son moyen, en termes de discrimination, ne tient pas dûment compte des spécificités respectives des procédures judiciaires et administratives, conformément à l'enseignement de l'arrêt précité du 30 mars 2011 de la Cour constitutionnelle (voy. not. considérants B.11, B12.2 à B.13.2, B.15 et B.23).

Le moyen n'est pas fondé.

2.13. Unicité d'infraction

La requérante soutient que "l'I.B.G.E. ne pouvait pas augmenter l'amende pour les vols qui ont causé des infractions dans différentes zones" et que "en ce faisant, il a fait une application incorrecte du principe de l'unicité d'infraction"; elle estime qu'il y aurait lieu "de réduire l'amende comme si elle sanctionnait un seul et même dépassement puis de la réduire en-deçà de 625 euros pour circonstances atténuantes (...)".

La requérante n'indique pas en quoi la prise en compte de l'unicité d'infraction par l'I.B.G.E. serait critiquable. Sur ce point, la décision entreprise est justifiée comme suit :

“Considérant que l'arrêté du 27/05/1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien définit trois zones sur le territoire de la Région de Bruxelles Capitale, la zone 0, la zone 1 et la zone 2. Pour la détermination du montant de l'amende administrative, il a été décidé de ne pas tenir compte du dépassement suivant :

Date	Début	Fin	Station	E	Callsign
13/07/2012	23:01:10	23:01:38	BSA_Pauw	12	KAL522

et cela, afin de tenir compte de l'unicité de l'infraction, puisque ces dépassements provenaient d'un même vol, qui a engendré un dépassement plus important à une autre station de mesure. Une augmentation de l'amende a toutefois été calculée pour les vols qui ont causé des infractions dans différentes zones et qui ont de ce fait occasionné des nuisances chez plus de personnes”.

Les dépassements figurant dans ce tableau correspondent effectivement à des vols de la partie requérante ayant provoqué un dépassement des normes à une autre station de mesure située dans une autre zone au sens de l'arrêté précité. Le nombre de personnes affectées par l'infraction constitue un élément pertinent, et d'ailleurs classique, dans la détermination de la gravité de celle-ci. La décision a donc fait une application correcte de la notion d'unicité d'infraction.

Le moyen n'est pas fondé.

2.14. Suspension du prononcé – sursis

La requérante sollicite, dans son ultime moyen, 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.

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. Cette loi n'a pas vocation à être mise en œuvre par une autorité administrative infligeant une amende administrative et l'ordonnance de 1999 ne le prévoit pas non plus. 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.

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.

Les faits infractionnels sont démontrés à suffisance et la décision entreprise est régulière. Il ressort de l'ensemble des éléments au dossier que l'amende infligée est justifiée et son montant adéquat.

Le moyen avancé n'est donc pas fondé,

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

Article 1^{er} : La décision du 28 mai 2013 par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. impose une amende administrative de 1.190 euros à KOREAN AIR 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. Huitième et treizième moyens

1. Résumé des moyens

Considérant que la requérante prend un moyen, le huitième, «de la violation de l'article 6, § 2, de la C.E.D.H., du principe général de la présomption d'innocence, du principe en vertu duquel le doute profite au prévenu, des droits de la défense, du principe général de prudence, d'obligation de préparation de la décision administrative avec soin ("zorgvuldigheidsprincipe"), de légalité et de l'article 37 de l'ordonnance du 25 mars 1999»;

qu'elle fait notamment valoir que le Collège d'Environnement a omis de constater que l'I.B.G.E. l'avait erronément sanctionnée pour un dépassement de 15 dB, alors que le plus important des dépassements lui imputé était de seulement 14,9 dB et que l'émergence infractionnelle est définie par l'I.B.G.E. comme «la différence entre le niveau de bruit mesuré, arrondi à l'unité inférieure, et le niveau autorisé par l'arrêté bruit des avions»;

Considérant que la requérante prend un moyen, le treizième, «de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et des principes de bonne administration»; qu'elle indique que l'acte attaqué repose sur une motivation inexacte puisqu'il la condamne pour un dépassement de 15 dB alors que son dépassement le plus élevé est de 14,9 dB;

2. Réponse de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond que l'obligation de motivation formelle a bien été respectée puisque la requérante a pu se défendre contre les motifs de l'acte attaqué; que le fait que le Collège d'Environnement ait retranscrit un dépassement de 15 dB au lieu de 14,9 dB n'empêche pas qu'il a pu, sur la base de l'ensemble du dossier, considérer les infractions constatées dans le procès-verbal comme établies et confirmer l'amende imposée par l'I.B.G.E. en se basant sur la fourchette que la législation permet en la matière; qu'elle ajoute que l'acte attaqué expose que «le Collège d'environnement a constaté que les procès-verbaux étaient bien réguliers. Les infractions ici en cause et l'identité de l'auteur sont établies à suffisance de droit par l'ensemble des éléments reposant au dossier» et que le montant de l'amende est exposé dans la décision de l'I.B.G.E., confirmée par l'acte

attaqué; qu'elle fait valoir que, dans son arrêt n° 224.233 du 3 juillet 2013, le Conseil d'État a admis qu'une telle motivation était suffisante; que la méthode de calcul de l'amende de l'I.B.G.E. est connue, raisonnable et prudente; que l'acte attaqué expose que :

« Dans la mesure où le Collège d'environnement examine le dossier dans sa totalité, c'est le Collège qui confirme ou infirme l'amende. Le Collège n'applique pas de barème comme ligne directrice de ses décisions.

L'appréciation faite par le Collège de la hauteur de l'infraction est basée d'une part sur la fourchette que la législation permet en la matière et d'autre part sur les circonstances de la cause»;

que, selon elle, les pièces du dossier permettent de comprendre sans aucune difficulté la justification du montant de l'amende administrative imposée par le Collège d'Environnement;

3. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'acte attaqué confirme la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. infligeant une amende administrative de 1.190 euros à la requérante; que ce montant a été déterminé par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. en tenant compte d'une émergence infractionnelle de 15 dB, alors que le procès-verbal d'infraction communiqué à la requérante ne fait état que d'une émergence infractionnelle de 14,9 dB; que l'acte attaqué ne relève pas cette discordance portant sur un élément constitutif de l'infraction et susceptible d'influencer le montant de l'amende; qu'il ressort de la pièce n° 12 du dossier administratif que l'émergence infractionnelle doit être arrondie à l'unité inférieure; que les huitième et treizième moyens sont, dans cette mesure, fondés,

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.

Est annulée la décision du Collège d'Environnement du 3 septembre 2013 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de

l'Environnement (I.B.G.E.) du 28 mai 2013 de lui infliger une amende administrative de 1.190 € pour des 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 en juillet 2012.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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