

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.774 du 25 octobre 2018

A. 212.729/XV-2580

En cause : **la société de droit anglais DHL AIR LTD,**
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 65/11
1050 Bruxelles,

contre :

1. le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale,
2. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 juin 2014, la société de droit anglais DHL AIR LTD demande l'annulation de "la décision du Collège d'environnement du 4 avril 2014 de confirmer la décision de l'I.B.G.E. du 5 novembre 2013 de lui infliger une amende administrative de 67.639 € 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 août 2012 et janvier 2013".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Denis DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 septembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 octobre 2018.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Tamara LEIDGENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Romain VANDERBECK, *loco* M^e François TULKENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie requérante est une compagnie aérienne exploitant une ligne aérienne au départ et à destination de l'aéroport de Zaventem.

2. Les 24 septembre, 29 octobre et 4 décembre 2012 et les 18 février et 4 mars 2013, deux inspecteurs de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, (I.B.G.E., devenu Bruxelles-Environnement), dressent des procès-verbaux d'infraction à charge de la partie requérante, fondés sur le constat d'immission de bruits excédant les seuils fixés par 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, par le biais de stations de mesure situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale durant les mois d'août, septembre, octobre et décembre 2012 et de janvier 2013.

Ces procès-verbaux reposent sur la confrontation des relevés sonométriques et de la compilation d'informations communiquées par BIAC et Belgocontrol.

3. Par des courriers des 25 septembre, 31 octobre, 5 décembre 2012 et des 27 février et 13 mars 2013, l'I.B.G.E. adresse à la partie requérante les procès-verbaux précités et l'informe qu'ils sont également transmis au Procureur du Roi de Bruxelles.

4. Par un courrier du 22 avril 2013, un directeur et le directeur général de l'I.B.G.E. informent la partie requérante que le procureur du Roi a notifié sa décision de ne pas entamer de poursuites pénales à raison des faits constatés dans les procès-verbaux précités, qu'une amende administrative peut donc lui être infligée, qu'elle peut faire part de ses moyens de défense par écrit ou de son souhait d'être entendue dans les trente jours, et qu'à défaut, il sera considéré qu'elle n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en possession de l'I.B.G.E..

5. Le 6 mai 2013, le conseil de la partie requérante sollicite la communication des pièces sur la base desquelles sa cliente a été identifiée comme auteur des infractions en cause et réclame l'octroi d'un délai complémentaire pour faire parvenir ses observations.

6. Le 17 mai 2013, l'I.B.G.E. adresse au conseil de la partie requérante un CD-Rom contenant les données de BIAC, de Belgocontrol et des données relatives à sa cliente relativement aux mois d'août 2012 à janvier 2013.

7. Le 4 juin 2013, la partie requérante adresse un mémoire en défense à l'I.B.G.E..

8. Le 5 novembre 2013, le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. inflige une amende administrative de 67.639 euros à la partie requérante.

9. Le 6 janvier 2014, la partie requérante introduit un recours devant le collège d'environnement contre la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E..

Dans celui-ci, elle indique que les zones de bruit délimitées par l'arrêté du 27 mai 1999, précité, sont illégales car déterminées depuis un point arbitrairement choisi par le gouvernement, qu'elle ne dispose d'aucun recours effectif de pleine juridiction, qu'elle est privée du droit à un double degré de juridiction, que l'arrêté du 27 mai 1999, précité, viole la directive 2002/30/CE, que l'I.B.G.E. ne pouvait pas la déclarer coupable de faits imprévisibles, que l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des

infractions en matière d'environnement est inconstitutionnelle et les amendes le sont également, que les procès-verbaux sont nuls, que l'I.B.G.E. n'a pas prouvé sa culpabilité au-delà de tout doute raisonnable, qu'elle a commis les faits reprochés sous la contrainte ou dans l'ignorance invincible, que l'I.B.G.E. ne pouvait pas infliger une amende sur la base d'un barème qu'il s'est donné et dont elle n'avait pas connaissance, que l'amende méconnaît l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qu'elle bénéficie de circonstances atténuantes, que l'I.B.G.E. a fait une application incorrecte du principe de l'unicité d'infraction, et qu'elle sollicite le bénéfice de la suspension du prononcé ou du sursis à l'exécution de la peine.

10. Lors de l'audience du collège d'environnement du 10 mars 2014, à laquelle le conseil de la partie requérante avait préalablement indiqué ne pas pouvoir être présent, l'I.B.G.E. a déposé une note d'audience, à laquelle le conseil de la partie requérante a répondu par un courrier du 24 mars suivant.

11. Le 4 avril 2014, le collège d'environnement décide de confirmer la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E.. Cette décision, qui est communiquée au conseil de la partie requérante, par un courrier du même jour, se présente comme suit :

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

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

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° 120924/2011014401/JLI/DME/DHL AIR LTD – août 2012;
- l'avis du 15 octobre 2012 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite;
- le procès-verbal d'infraction n° 121029/2011014401/JLI/DME/DHL AIR LTD – septembre 2012;
- l'avis du 7 novembre 2012 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite;
- le procès-verbal d'infraction n° 121204/2011014401/JLI/DME/DHL AIR LTD – octobre 2012;
- l'avis du 10 décembre 2012 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite;

- le procès-verbal d'infraction n° 130218/2011014401/JLI/DME/DHL AIR LTD – décembre 2012;
- l'avis du 19 mars 2013 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite;
- le procès-verbal d'infraction n° 130304/2011014401/JLI/DME/DHL AIR LTD – janvier 2013;
- l'avis du 19 mars 2013 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 22 avril 2013 invitant DHL AIR LTD à lui faire part de ses moyens de défense;
- le mémoire en défense de DHL AIR LTD réceptionné à l'I.B.G.E. le 5 juin 2013;
- la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. du 5 novembre 2013 infligeant une amende administrative de 67 639 euros à DHL AIR LTD, décision notifiée le jour même;
- le recours introduit le 6 janvier 2014 par DHL AIR LTD;
- la note d'audience du conseil de l'I.B.G.E.;
- le mémoire complémentaire des conseils de DHL AIR LTD, adressé au Collège d'environnement le 24 mars 2014.

Entendu le rapport de Monsieur Stéphane FILLEUL en séance du 10 mars 2014.

Entendu, lors de cette même séance, Maître Patrick MASUREEL, *loco* Maître Jacques SAMBON, conseil de l'I.B.G.E..

Le 7 mars 2014, les conseils de la requérante ont informé le Collège d'environnement qu'ils ne seraient pas en mesure de se présenter lors de cette séance. Le Collège d'environnement leur a accordé un délai courant jusqu'au 24 mars pour lui faire part de leurs éventuelles observations complémentaires.

Par un courrier du 24 mars 2014 les conseils de la partie requérante ont fait valoir plusieurs observations au Collège.

1. Antécédents

Les 24 septembre, 29 octobre, 4 décembre 2012, 18 février et 4 mars 2013, l'I.B.G.E. dresse à charge de DHL AIR LTD, ci-après dénommée «DHL», cinq procès-verbaux portant respectivement les références :

- 120924/2011014401/JLI/DME/DHL AIR LTD – août 2012,
- 121029/2011014401/JLI/DME/DHL AIR LTD – septembre 2012,
- 121204/2011014401/JLI/DME/DHL AIR LTD – octobre 2012,
- 130218/2011014401/JLI/DME/DHL AIR LTD – décembre 2012,
- 130304/2011014401/JLI/DME/DHL AIR LTD – janvier 2013.

Il en résulte que DHL aurait commis 77 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999.

Ces procès-verbaux et les rapports de mesure y afférant ont été portés à la connaissance de DHL respectivement les 25 septembre, 31 octobre, 5 décembre 2012, 27 février et 13 mars 2013 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 15 octobre, 7 novembre, 10 décembre 2012 et 19 mars 2013, l'I.B.G.E. a écrit à DHL le 22 avril 2013, qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'ordonnance de 1999.

Le 5 juin 2013, l'I.B.G.E. a reçu les arguments de défense du conseil de DHL.

Une amende d'un montant de 67.639 euros a été infligée par une décision du 5 novembre 2013 à DHL pour des infractions à l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de 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. précise, dans ladite décision, n'avoir tenu compte que des dépassements des normes de 9 dB et plus le jour et de 6 dB et plus la nuit. En outre, il constate qu'en raison de l'unicité d'infractions il n'y a pas lieu de tenir compte de 11 dépassements constatés sur un total de 77 sur la période de référence. Il estime également ne pas devoir tenir compte de 1 dépassement de moins de 9 dB survenu entre 6h45 et 7h ou entre 23h et 23h15. Il constate enfin, pour les mois de décembre 2012 et janvier 2013, une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises les mêmes mois d'une des trois années précédentes, «de sorte que l'élément de récidive est pris en considération» pour ces deux mois.

Le 6 janvier 2014, le conseil de DHL introduit son recours.

2. Au fond

2.1. La base réglementaire sur laquelle s'appuie l'I.B.G.E. est illégale

Dans un premier moyen, la requérante relève que «les zones de bruit sont délimitées, en vertu de l'arrêté du 27 mai 1999 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, par des arcs de cercle de 10 et 12 km tracés à partir du point géographique de coordonnées 50°54.2'N – 004°32.4'E, soit Wijngaardstraat 6 à 3071 Steenokkerzeel». Elle expose que «cette délimitation à partir d'un point situé à l'est de l'aéroport n'a aucun lien logique possible avec la production de bruit par un avion, qui est déterminée par le point d'envol et non par le point arbitrairement choisi par l'exécutif». Elle en conclut que l'arrêté en question serait illégal, qu'il ne pourrait donc recevoir d'application et qu'il y a donc lieu d'annuler la décision attaquée.

Ce moyen revient à demander au Collège d'environnement qu'il fasse application de l'article 159 de la Constitution, compétence que n'a pas le Collège d'environnement en sa qualité d'autorité administrative.

2.2. Absence de recours de 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}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH). En effet, le contrôle que peut opérer le Conseil d'État sur la décision de l'I.B.G.E. ou du Collège d'environnement ne posséderait cette étendue. Partant, l'I.B.G.E. aurait eu l'obligation de faire usage de la faculté de ne pas infliger d'amende que lui attribue l'ordonnance de 1999.

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, n° 219.156 du 3 mai 2012 et n° 224.233 du 3 juillet 2013) 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 (feuillets 14 et 15) :

« [...] 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».

La critique formulée par la partie requérante en se référant à divers arrêts de la CEDH ne peut être accueillie, la procédure suivie devant le Conseil d'État présentant toutes les caractéristiques nécessaires à un examen complet de la décision. Le fait, par exemple, qu'il n'appartiendrait pas au Conseil d'État de moduler l'amende est contrebalancé par le pouvoir d'annulation et de renvoi du Conseil d'État. Il en va de même pour un éventuel dépassement du délai raisonnable au jour où le Conseil d'État se prononce. Quant à l'impossibilité dans laquelle le Conseil d'État se trouverait de renvoyer l'affaire à un «tribunal indépendant et impartial», cette question est évoquée dans l'examen de la 3^{ème} branche du moyen suivant.

Le moyen n'est pas fondé.

2.3. Absence de double degré de juridiction

2.3.1. 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). Elle 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, 14 et 16 de la Constitution.

La jurisprudence constante du Conseil d'État sur ce moyen a encore été rappelée dans son arrêt n° 224.233 du 3 juillet 2013, qui 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, et ce peu importe qu'il y ait un ou deux degrés de décision administrative».

2.3.2. En ce qui concerne la branche du moyen tirée de la violation des articles 10, 11, 14 et 16 de la Constitution, il faut rappeler 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. Au surplus, le Collège d'environnement n'a pas la qualité requise pour poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

2.3.3. Dans sa note complémentaire, la requérante prolonge ce moyen en affirmant que le principe général d'indépendance et d'impartialité serait violé en ce qui concerne l'I.B.G.E.. Quant au Collège d'environnement, le législateur régional aurait reconnu qu'il ne serait que «relativement indépendant».

Le Conseil d'État a invariablement déclaré ce moyen non fondé. Dans son arrêt n° 224.233 du 3 juillet 2013 en case de European Air Transport Leipzig, il l'a ainsi rejeté en ces termes :

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

Le moyen n'est pas fondé.

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

2.4.1. Dans une première branche d'un quatrième moyen, la requérante soutient que la législation bruxelloise, notamment l'arrêté du 27 mai 1999, constitue une mesure 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. Elle rappelle la conclusion de 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», rédigée comme suit: 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.». Elle rappelle également le motif n°33

de cet arrêt, qui énonce 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.» La requérante déduit des termes de l'arrêt du Conseil d'État sur renvoi n° 217.243 du 16 janvier 2012, que cette juridiction estimait qu'il ne lui revenait pas, comme juge de la légalité, mais bien au Collège d'environnement, de se prononcer sur cette question de fait. La requérante s'efforce ensuite de démontrer que, dans les faits, «l'arrêté du 27 mai 1999 peut avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès».

Contrairement à ce que soutient la requérante, dans son arrêt n°217.243 du 16 janvier 2012, le Conseil d'État, juridiction de renvoi, a effectué la vérification de fait, 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».

Pour démontrer factuellement que l'arrêté du 27 mai 1999 peut avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès, la requérante s'appuie sur un document (son annexe 5) dont il ressortirait que, dans la période allant du 1^{er} avril au 31 juillet 2012, ses vols qui survolaient la Région bruxelloise au décollage commettaient régulièrement des dépassements des normes de bruits, tandis que ceux qui ne survolaient pas la Région bruxelloise n'étaient pas détectés «en dépassement» par les sonomètres de cette Région. Partant, selon la requérante, la seule différence entre les vols en infractions et les vols qui ne le sont pas serait la route qu'ils suivent et dès lors les instructions contraignantes des autorités.

Le Collège précise ne pas avoir «demandé» à DHL de procéder à une «étude». L'annexe 5 constitue donc une initiative de la requérante.

Le Collège d'environnement note qu'il va de soi que seuls les vols survolant la Région bruxelloise commettent des dépassements des normes de bruit bruxelloises. Au-delà, l'annexe 5 est un document incomplet, non daté, qui ne mentionne pas son auteur et qui est d'une compréhension malaisée. Le conseil de la requérante rencontre également cette dernière difficulté puisque c'est au conditionnel qu'il écrit : «Les 85 infractions ayant donné lieu à un procès-verbal auraient toutes été commises lors des décollages du vol DHK081 à destination de Lagos.» Dans sa note d'audience, l'I.B.G.E. exprime différentes critiques à l'encontre de ce document, critiques qui ne sont pas dénuées de fondement. Ainsi, au début de son raisonnement, la requérante, comparant un nombre de vols avec un nombre de dépassements mesurés, en déduit une proportion en omettant de prendre en considération le fait qu'un même vol peut occasionner plusieurs dépassements tels que détectés par les différentes stations de mesure régionales.

La requérante affirme que lorsque ses avions survolent les sonomètres de l'I.B.G.E., ils sont en pilote automatique et qu'avant de passer en pilotage automatique, le comportement des pilotes est entièrement conditionné par les instructions contraignantes des autorités fédérales et fédérées. En revanche, elle n'affirme pas que le recours au pilote automatique serait obligatoire et omet de prendre en considération que les instructions contraignantes offrent, par leur nature, aux pilotes des marges de manœuvre. La requérante soutient sans nuance à plusieurs reprises, et encore dans sa note complémentaire, que les avions qu'elle exploite sont des «avions chapitre 4», c'est-à-dire des avions qui satisfont aux

normes acoustiques du volume 1, deuxième partie, chapitre 4, de l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale. Pourtant, l'annexe 7 à son recours, à laquelle elle renvoie, atteste que ces avions satisfont aux normes moins exigeantes du chapitre 3. La question de leur conformité au chapitre 4 est évoquée dans l'annexe 5, mais, au-delà des critiques émises supra à propos de ce document, il faut constater que cette évocation renvoie elle-même à une annexe qui n'est pas jointe.

Le Collège d'environnement constate qu'un des éléments clés de l'exposé de la partie requérante est qu'au moment de la commission des infractions, ses avions volaient en «pilote automatique».

Le fait de voler en pilote automatique n'exonère nullement les pilotes de leur responsabilité et il est à observer que les normes de bruit régionales ne font pas partie des paramètres qui affectent directement le pilotage automatique.

La requérante cite l'arrêt en cause d'EAT n° 224.234 du 3 juillet 2013, dans lequel le Conseil d'État a déjà rejeté un moyen similaire :

« 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, 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 de manière à ne pas commettre d'infraction; que le moyen n'est pas fondé.»

L'I.B.G.E. conclut ses observations sur ce moyen en relevant que, pendant la période allant du 1^{er} avril 2012 au 31 juillet 2012, si l'on prend en considération tous les vols et non seulement ceux de la requérante, vols d'appareils équivalents à ceux de la requérante (B767 ou 76F) et qui décollent de la piste 25R pour emprunter la route CIV2C ou une route comparable surplombant la Région de Bruxelles-Capitale et en ne prenant en considération – hypothèse défavorable – que les vols en phase de décollage, on constate que sur les 148 tels vols recensés, 50 ont été constatés en infraction sanctionnée par un procès-verbal, soit 34,2% d'entre eux et que 72 de ces vols n'ont donné lieu à aucun constat d'infraction, que ce soit par procès-verbal ou par avertissement. Il s'en déduit qu'il est possible de décoller de la piste 25R et d'emprunter la route CIV2C ou une route comparable sans commettre d'infraction à l'arrêté du 27 mai 1999.

Dans sa note complémentaire, la requérante rejoint cette conclusion puisqu'elle relève que, parmi les vols de nuit respectant les normes de bruit inventoriés par l'I.B.G.E., 8 d'entre eux ont été effectués par ses avions.

Partant, c'est à tort qu'elle soutient que l'arrêté du 27 mai 1999 aurait, de fait, les mêmes effets qu'une interdiction d'accès à l'aéroport de Bruxelles-National.

La requérante tente également de démontrer juridiquement le bien-fondé de son moyen. À ce propos, elle invoque les observations écrites formulées par La Commission européenne le 22 juin 2010 à l'occasion de la procédure devant le CJUE n° C-120/10, sur question préjudicielle (son annexe 6).

Toutefois, au terme d'un long exposé, ces observations de la Commission européenne apportent, aux questions préjudicielles, les réponses suivantes :

- « 51. Il apparaît que les mesures litigieuses n'entrent pas dans le champ d'application de la directive 2002/30. Comme l'a relevé le Conseil d'État dans ses arrêts du 9 mai 2006, l'arrêt du 27 mai 1999 n'a pas pour objet ni de réglementer la circulation des aéronefs ni l'émission par ces derniers de bruit dans l'espace aérien surplombant le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'au contraire, il fixe des limites de bruit à l'immission pour les nuisances sonores que les avions peuvent causer au sol sur le territoire régional[...].
52. Par ailleurs, contrairement à ce qui semble constituer un postulat pour la juridiction de renvoi, ces mesures n'ont pas pour effet de 'limiter' l'accès à l'aéroport de Bruxelles-National des avions les plus courants, et notamment des 'avions Chapitre 4', dès lors qu'elles ne sont pas la cause directe et immédiate d'une telle "limitation", au demeurant non avérée [...]. En tout état de cause, la circonstance qu'une telle limitation pourrait exister, en raison de l'effet potentiellement dissuasif des amendes infligées aux transporteurs aériens, ne suffit pas à faire entrer ces mesures dans le champ d'application de la directive 2002/30.
53. Les mesures en cause relèvent d'une politique sectorielle distincte de celle de la navigation aérienne. [...]» (pp. 19 et 20)

Finalement, l'affirmation non démontrée 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.

La première branche du moyen n'est pas fondée.

2.4.2. Dans une deuxième branche du même moyen, la requérante rappelle que l'arrêt du 27 mai 1999 fixe des normes de bruit d'immission et soutient que cela est illégal au regard de l'article 4, § 4, de la directive 2002/30/CE.

La disposition visée au moyen est libellée comme suit: «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, troisième édition (juillet 1993) de la convention relative à l'aviation civile internationale.»

La requérante n'expose pas en quoi la fixation de normes d'immission de bruit serait contraire à la disposition vantée. Au-delà, il ressort de l'article 4 de la directive visée que cet article concerne les autorités qui envisagent d'introduire des restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports. Son paragraphe 4 vise plus particulièrement les restrictions d'exploitation basées sur les performances des aéronefs. Tel n'est pas l'objet de l'arrêt du 27 mai 1999, qui fixe des normes d'immission de bruit applicables en tout point et à tout moment sur le territoire régional, indépendamment de la nature et des performances des sources de bruit. Partant, l'arrêt du 27 mai 1999 n'entre pas dans le champ d'application de l'article 4, § 4, de la directive 2002/30/CE.

La deuxième branche du moyen n'est pas fondée.

2.4.3. Dans une troisième branche du même moyen, la requérante invoque l'article 6 de la directive 2002/30/CE qui autorise sous condition d'introduire des restrictions d'accès visant à retirer de la circulation certaines catégories d'aéronef, à l'exception des aéronefs en conformité avec les normes acoustiques du volume 1, deuxième partie, chapitre 4, de l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale. À ce propos, la requérante soutient que «en

infligeant néanmoins des amendes administratives aux compagnies aériennes qui les exploitent, la RBC démontre que l'arrêté du 27 avril 1999 vise et – à tout le moins – a *de facto* pour effet de limiter l'exploitation de certains avions chapitre 3, ce qu'interdit l'article 6 de la directive 2002/30/CE. (...)»

La requérante semble commettre une confusion entre avions «chapitre 3» et avions «chapitre 4». Au-delà, la réponse donnée au moyen de la seconde branche vaut également pour le moyen de la troisième branche. De plus, la requérante ne conteste pas que certains vols effectués par tous modèles d'avions «chapitre 4» survolant le territoire régional, en ce compris de nuit, respectent les normes d'immission de bruit fixées par l'arrêté du 27 mai 1999. Il s'en déduit que l'arrêté du 27 mai 1999 ne participe à aucune règle qui constituerait ou s'apparenterait à une règle de restriction d'accès affectant quelque type d'avion «chapitre 4» que ce soit.

La troisième branche du moyen n'est pas fondée.

Il n'est donc pas besoin pour le Collège d'environnement d'examiner s'il lui serait interdit d'appliquer une disposition de droit interne contraire à une disposition de droit communautaire.

Le moyen n'est pas fondé.

2.5. Faits imprévisibles

La requérante 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 l'article 14 de la Constitution et par l'article 7 de la CESDH. Ainsi, elle affirme qu'il lui «est impossible de savoir si son comportement est punissable lorsqu'elle survole la Région de Bruxelles-Capitale [...], ou de déterminer par quel comportement (autre que la suspension de ses vols) elle pourrait s'assurer qu'elle ne dépassera jamais les normes de bruit [...]».

La requérante s'appuie à nouveau sur son annexe 5, qui a déjà été examinée et commentée sous 2.4.1.

Quant aux incriminations, elles sont clairement définies.

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.

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. Ainsi, le document qu'elle présente en annexe 5, outre les critiques déjà exprimées, limite l'objet de son étude aux vols de la requérante et n'examine aucun autre facteur que la route suivie pour l'envol des avions.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'examen effectué sous 2.4.1.

Le moyen n'est pas fondé.

2.6. Inconstitutionnalité de l'ordonnance de 1999

Dans une première branche de ce moyen, 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 est applicable aux autres branches du moyen, c'est-à-dire à propos du droit à un recours effectif, du droit à un double degré de juridiction, de la possibilité pour la requérante de pouvoir invoquer tous moyens de défense jusqu'à la clôture des débats, des règles de concours d'infractions applicables et de mesures d'individualisation des peines. Le Collège d'environnement constate, en outre, qu'aucun des moyens de droit visés dans ces autres branches n'a été validé par une décision s'imposant à lui.

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.

Le moyen n'est pas fondé.

2.7. L'I.B.G.E. ne pouvait pas infliger une amende administrative compte tenu des articles 10 et 11 de la Constitution

Partant des motifs d'inconstitutionnalité soulevés au moyen précédent, la requérante estime que la décision du Collège d'environnement qui confirmerait la décision de l'I.B.G.E. inconstitutionnelle pour ces motifs, «contribuerait à instaurer une discrimination interdite par les articles 10 et 11 de la Constitution».

À nouveau, 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 participe de leurs compétences.

2.8. Procès-verbaux nuls

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

2.8.1. La requérante 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 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.

Les cinq procès-verbaux dressés, portant sur des dépassements commis au cours des mois précédents et qui contiennent l'identité de l'auteur, ont tous été communiqués à la partie requérante dans le délai de 10 jours imposé. La question de la conséquence du dépassement du délai de 10 jours ne se pose donc pas.

2.8.2. La requérante estime que les rapports de mesures et procès-verbaux ne seraient pas conformes aux articles 15 et 17, § 1^{er}, 6°, de l'ordonnance de 1999, 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, 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».

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 (feuillet 17) et n° 217.104 (feuilles 12-13), 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.».

À supposer que l'article 15 de l'ordonnance de 1999 s'applique bien aux mesures continues de niveau de bruit effectuées par la Région, la motivation consistant à constater que ces mesures s'effectuent en continu 24 heures sur 24 et en plusieurs points du territoire régional simultanément justifie à suffisance l'impossibilité de la présence d'un témoin.

2.8.3. 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, contrairement à ce que soutient la requérante, aucune d'entre elles n'impose d'effectuer des mesures de niveaux sonores en la présence continue d'un agent.

2.8.4. La requérante estime également violé l'article 12, § 1^{er}, 1°, de l'arrêté du 21 novembre 2002, dès lors qu'aucun des rapports de mesure ne ferait état des conditions atmosphériques dans lesquelles les infractions ont été commises ou feraient seulement état des conditions de pluie et de vent à l'observatoire d'Uccle 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 à l'observatoire d'Uccle 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. La disposition ne précise pas plus ce qu'il faut entendre par «conditions atmosphériques», ce qui laisse une certaine latitude à l'administration. En effet, on ne peut exiger d'elle qu'elle renseigne toutes les conditions atmosphériques concevables, en ce compris par exemple le type de précipitations ou le niveau d'ensoleillement.

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 à l'observatoire d'Uccle 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.

L'argument tiré par la requérante, dans sa note complémentaire, du rapport de l'auditeur dans l'affaire G/A 201.898/XV-1696 en cause de KALITTA n'a pas été retenu par le Conseil d'État dans son arrêt subséquent.

Par ailleurs, la requérante n'invoque *in concreto* aucune condition atmosphérique exceptionnelle qui serait survenue lors d'un des vols incriminés et qui devrait être prise en considération pour l'évaluation de l'amende. Leur non-mention éventuelle dans les procès-verbaux est dès lors, de ce point de vue aussi, sans conséquence.

Le moyen n'est pas fondé.

2.9. Culpabilité au-delà du doute raisonnable

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. ne serait pas fiable et ne permettrait pas d'attribuer, sans doute raisonnable, les dépassements aux avions de la requérante et à eux seuls.

Les dépassements des normes d'immission sonore régionales par des avions donnent lieu, sur les relevés des sonomètres, à des pics de forte amplitude et d'une forme triangulaire caractéristique perçus successivement par plusieurs stations de mesure dans un intervalle de temps court (la «triangulation»). Ces «signatures» caractéristiques, qui coïncident avec les données temporelles de Brussels Airport Company s.a./n.v. (BIAC) et de BELGOCONTROL (État fédéral), permettent d'éviter une confusion avec un éventuel événement sonore de forte intensité et d'une autre nature. Le risque que l'addition du bruit d'une autre source à celui d'un avion entraîne ou aggrave significativement un dépassement des normes est très faible, compte tenu de ce que, dans le processus logarithmique de la perception acoustique, la superposition de sons n'entraîne pas l'addition linéaire de leurs intensités, mais une simple majoration de l'intensité perçue.

Par ailleurs, le moyen examiné ici est fort similaire au 5^{ème} moyen examiné par le Conseil d'État dans son arrêt n° 219.156 du 3 mai 2012, en cause de E.A.T. Ce moyen a été rejeté par le Conseil d'État sur pied du raisonnement suivant :

« Considérant que la partie adverse a procédé à des mesures de bruit en différents points de l'agglomération et a constaté le dépassement des normes

réglementaires; qu'elle 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 trente 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 la décision attaquée, il est apparu de la confrontation des mesures de bruit et des informations relatives aux mouvements d'avions, que c'étaient des avions de la requérante qui en étaient la cause; qu'il n'est pas vraisemblable qu'un autre avion soit passé à proximité, compte tenu de la distance de sécurité qui doit séparer deux appareils en vol; que la partie adverse n'a pas violé la présomption d'innocence, en ce sens qu'elle n'a pas imputé d'infraction à la requérante avant d'avoir établi quel appareil était à l'origine du bruit; qu'une fois cette identification faite, ses agents en ont effectivement déduit 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 partie adverse elle-même a ensuite invité la requérante à s'expliquer, et ne s'est prononcée sur sa culpabilité que par la décision attaquée, prise par son fonctionnaire dirigeant; que le moyen n'est pas fondé».

Quant au fait relatif au vol d'un hélicoptère évoqué par la requérante, il s'agit d'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 n'illustre pas sa thèse selon laquelle le système d'identification des auteurs d'infractions utilisé par l'I.B.G.E. ne serait pas fiable.

Le grief examiné revient encore à contester l'imputabilité des dépassements à la requérante, à défaut de preuves suffisantes. Le Collège d'environnement constate que les procès-verbaux sont réguliers. Les infractions ici en cause et l'identité de leur auteur sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposant au dossier, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours aux tracés radars.

La requérante proteste, encore, que les données «brutes» de BIAC et BELGOCONTROL «ne sont pas conservées par l'agent qui s'en sert pour établir les tableaux qui, depuis des années, sont à tort présentées comme les données que l'I.B.G.E. obtient de BIAC et de BELGOCONTROL».

À ce propos, on relèvera que le dossier administratif contient, pour chaque vol constaté en infraction, des tableaux indiquant et situant dans le temps les différents vols survenus au départ de l'aéroport de Bruxelles-National autour de la période pendant laquelle un pic de bruit infractionnel a été enregistré. Un de ces tableaux est extrait des données reçues de BELGOCONTROL, tandis que l'autre est extrait des données reçues de BIAC. Le Collège d'environnement estime que ces données sont suffisantes pour attribuer sans risque d'erreur les pics de forme caractéristique à tel ou tel vol.

Le moyen n'est pas fondé.

2.10. Contrainte ou ignorance invincible

La requérante entend se prévaloir de causes de justification, à savoir la contrainte irrésistible et l'ignorance invincible. Elle estime en effet, d'une part, avoir agi sous

la contrainte des instructions obligatoires de l'État fédéral, de BAC et de BELGOCONTROL et, d'autre part, que les infractions pour lesquelles elle est poursuivie sont imprévisibles.

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.

Comme déjà relevé, la requérante invoque le pilotage automatique mais elle n'affirme pas que le recours au pilote automatique serait obligatoire et le Collège d'environnement s'interroge quant à l'opportunité, du point de vue du respect des normes de bruit, de recourir à cet instrument. En outre, la requérante omet de prendre en considération les marges de manœuvre qu'offrent aux pilotes les instructions contraignantes des autorités compétentes.

La requérante ne démontre pas plus 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, 11e feuillet). 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.

Le moyen n'est pas fondé.

2.11. Amende basée sur un barème

Dans la mesure où le Collège d'environnement examine le dossier dans sa totalité, c'est la décision du 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, en ce compris l'éventuelle unicité d'infraction et le fait qu'un vol puisse causer des infractions dans différentes zones, ce qui justifie un traitement différent dès lors que la gêne causée affecte un plus grand nombre d'habitants (cfr aussi infra).

Le moyen est dès lors sans pertinence.

2.12. Violation de l'article 56 TFUE

La requérante s'appuie à nouveau sur l'opinion formulée par la Commission européenne le 22 juin 2010 à l'occasion de la procédure devant le CJUE n° C-120/10, sur question préjudicielle, cette fois pour affirmer que l'article 56 du Traité fondant l'Union européenne (TFUE) serait violé.

Le Collège d'environnement constate que l'avis de la Commission européenne est plus nuancé puisqu'il se conclut en ces termes : «Enfin, la Commission souligne que si une telle situation pour les transporteurs aériens devait perdurer, elle pourrait, le cas échéant, être considérée comme contraire aux dispositions de l'article 56 TFUE relatif à la libre prestation des services aériens à l'intérieur de l'Union».

En outre, la Commission européenne précise également dans son avis que «Ce qui pose question ici, ce ne sont pas ces mesures en elles-mêmes, mais l'absence de coordination entre les différentes autorités publiques belges dans l'exercice de leurs compétences respectives, s'agissant du choix et de la mise en œuvre cohérents des différents instruments utilisés dans le cadre de la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien.» (n° 53, p. 20) et que «D'autre part, c'est ce manque de coordination lui-même qui pourrait être regardé comme contraire au droit communautaire, et notamment à l'«approche équilibrée» qui doit être suivie par les États membres, et ce alors même que la conformité de chaque mesure sectorielle, prise isolément, serait assurée. [...]» Partant, on ne peut déduire de cet avis que serait contraire au TFUE un élément spécifique de la réglementation et, par exemple, l'arrêté du 27 mai 1999.

Ni la CJUE, ni aucune autre autorité ne s'est prononcée sur cette question dans un acte qui lierait le Collège d'environnement.

Le moyen n'est pas fondé.

2.13. Circonstances atténuantes

À titre subsidiaire, la requérante sollicite le bénéfice de circonstances atténuantes et la réduction de l'amende à l'euro symbolique par infraction.

Elle fait valoir qu'il «n'existe pas un comportement qui, si il était suivi par la requérante, lui permettrait d'éviter les infractions en cause». Elle affirme que «le comportement de ses pilotes est hors de cause puisque lorsque ses appareils survolent les sonomètres de l'I.B.G.E., ils sont en pilotage automatique», que sa flotte opérant à l'Aéroport de Bruxelles-National est constituée d'avions silencieux relevant du chapitre 4 et que ce qui détermine la commission de l'infraction est d'abord la route que lui impose l'autorité et, plus accessoirement, des conditions atmosphériques particulières.

Le Collège d'environnement constate que la formulation du moyen revient en fait à plaider la non-imputabilité des infractions à la requérante, moyen qui a déjà été examiné plus haut. Les éléments factuels présentés à l'appui du moyen, en ce compris l'intervention du pilote automatique, ont eux aussi déjà été examinés. La

non-imputabilité ne peut s'analyser comme une circonstance atténuante puisque, notamment, elle exclut la culpabilité.

L'annexe 5 produite par la requérante tend, par ailleurs, à démontrer le contraire de ce que la requérante affirme. En effet, il y a lieu pour les pilotes de ne pas se retrancher derrière le pilotage automatique, mais bien de faire en sorte que leur avion respecte les 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.

Comme il a été rappelé dans l'exposé des faits, 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.

2.14. 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 ferait une application incorrecte du principe de l'unicité d'infraction». Elle estime qu'il y aurait lieu de mettre l'amende à néant ou, à tout le moins, «de réduire l'amende comme si elle sanctionnait un seul et même dépassement».

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 des dépassements suivants :

[suit un tableau où sont repris 11 dépassements]

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» (p. 12).

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. Récidive

La requérante soutient que l'I.B.G.E. ne pouvait pas augmenter le montant de l'amende pour cause de récidive, la récidive ne pouvant être établie que par la constatation d'une condamnation passée en force de chose jugée. Elle fait valoir qu'aucune des condamnations au paiement d'une amende administrative dont elle a fait l'objet au jour de l'acte attaqué n'était définitive puisque chacune des décisions prises par le Collège d'environnement a fait l'objet d'un recours en annulation pendant devant le Conseil d'État.

L'article 42 de l'ordonnance de 1999 prévoit que si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, les montants de l'amende peuvent être doublés. C'est par une erreur sémantique qu'il a été fait usage du terme de «récidive», alors que l'article 42 ne concerne pas la récidive légale qui, pour rappel, est la réitération d'une infraction proche ou équivalente d'une infraction précédemment et définitivement condamnée. L'article 42 constitue une disposition in se qui permet d'adapter la peine à la gravité de l'infraction.

Le moyen n'est pas fondé.

2.15. 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, ce que ne contredit pas la décision citée de la Cour constitutionnelle.

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.

Le moyen avancé n'est donc pas fondé.

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 Collège d'environnement composé de :

Madame Geneviève TASSIN, Présidente,
Madame Annick HAEGEMAN,
Monsieur Laurent DAUBE,
Monsieur Stéphane FILLEUL,

assisté de :

Monsieur Alex GHUYS, secrétaire permanent,
Madame Raquel DOS SANTOS,
Madame Estelle GABRYS,

décide :

Article 1 : La décision du 5 novembre 2013 par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. impose une amende administrative de 67.639 euros à DHL AIR LTD est confirmée. [...]"

IV. Parties à la cause

Le collège d'environnement étant dépourvu de la personnalité juridique, seule la Région de Bruxelles-Capitale doit être désignée comme partie adverse. Il s'ensuit que le collège d'environnement doit être mis hors de cause.

V. Quatorzième moyen

V.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen, le quatorzième, de la violation de l'article 7 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1993 relatif au collège d'environnement. Elle affirme ne pas être certaine que la composition du collège d'environnement n'a pas varié entre l'audience et la date d'adoption de l'acte attaqué et s'en réfère à l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993, précité. À son estime, c'est à la partie adverse de prouver la régularité de la composition du collège d'environnement.

La partie adverse répond qu'il ressort de la comparaison de la feuille d'audience du 10 mars 2014 et de l'acte attaqué que les membres du collège d'environnement qui ont adopté ce dernier étaient présents lors de l'audience précitée. Elle soutient que la règle selon laquelle le collège ne peut connaître d'un même dossier au cours de réunions successives que si sa composition effective ne varie pas de l'une à l'autre, doit se comprendre en combinaison avec l'article 6, selon lequel les membres du collège doivent être au minimum quatre pour pouvoir valablement délibérer et qu'en l'espèce, les membres du collège étaient neuf lors de l'audience et, parmi eux, quatre ont décidé.

Dans son dernier mémoire, elle réitère son point de vue et fait valoir que l'interprétation trop stricte de l'article 7, précité pourrait empêcher le collège d'environnement de poursuivre l'instruction d'un dossier commencé eu égard, en outre, aux délais auxquels il est tenu.

V.2. Appréciation

L'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993, précité, énonce ce qui suit :

- " Le Collège ne peut connaître d'un même dossier au cours de réunions successives que si sa composition effective ne varie pas de l'une à l'autre".

L'article 6 du même arrêté dispose comme suit :

- " Le Collège ne siège valablement que si quatre de ses membres au moins sont présents.
Les décisions du Collège sont adoptées à la majorité des voix. En cas de parité, la voix du président est prépondérante".

Ces deux dispositions sont compatibles et impliquent, comme le soutient la partie requérante, d'une part, que le collège doit au minimum être composé de quatre membres lorsqu'il siège (quorum de présence) et, d'autre part, que la composition du collège d'environnement ne peut varier entre deux réunions au cours desquelles un même dossier est examiné.

En l'espèce, il ressort de l'examen du procès-verbal de la séance du 10 mars 2014 au cours de laquelle le dossier a été examiné que neuf membres y étaient présents. L'acte attaqué n'a, par contre, été adopté que par quatre membres du collège d'environnement, et ce en méconnaissance de l'article 7 précité, alors que de nouveaux arguments avaient été communiqués par la partie requérante, après la séance du 10 mars, précitée. Dès lors que la composition du collège touche à sa compétence qui est d'ordre public, il n'y a pas lieu d'examiner l'intérêt de la partie requérante au présent moyen.

Il s'ensuit que le quatorzième moyen est fondé, l'acte attaqué ayant été adopté par une autorité incompétente dès lors qu'elle n'était pas régulièrement composée.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner, ni les questions préjudicielles qui sont soulevées.

VII. Amende

VII.1. Thèses des parties

La partie adverse indique que le recours est manifestement abusif car le Conseil d'État s'est déjà prononcé par de très nombreux arrêts, connus de la partie requérante, sur les moyens invoqués par cette dernière. Elle considère que la requête compile des arguments déjà invoqués par ailleurs et qu'une amende de cinq cents euros devrait donc être infligée à la partie requérante en application de l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La requérante ne réplique pas sur ce point et ne l'aborde pas plus dans son dernier mémoire.

VII.2. Appréciation

S'il est exact que plusieurs moyens soulevés par la partie requérante ont, à de multiples reprises, déjà été rejetés par le Conseil d'État, il n'en reste pas moins que certains moyens invoqués dans la requête peuvent se rapporter à des données factuelles différentes et ainsi conduire le Conseil d'État à une appréciation également différente. Par ailleurs, le présent arrêt conclut au caractère bien-fondé du quatorzième moyen de sorte que dans ces conditions, il n'y a pas lieu de considérer que le recours est manifestement abusif ni, par conséquent, qu'une amende peut être infligée à la partie requérante laquelle n'a, par ailleurs, pas été proposée par le rapport de l'auditeur rapporteur, conformément à l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le Collège d'environnement de la région de Bruxelles-Capitale est mis hors de cause.

Article 2.

La décision du collège d'environnement du 4 avril 2014 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement du 5 novembre 2013 d'infliger à la société de droit anglais DHL AIR LTD une amende

administrative de 67.639 euros 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 est annulée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-cinq octobre deux mille dix-huit, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Caroline HUGÉ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.