

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.777 du 21 février 2019

A. 195.735/XV-1221

En cause : **la société anonyme
EUROPEAN AIR TRANSPORT,
à laquelle succède la société de droit allemand
EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH,**
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 65, boîte 11,
1050 Bruxelles,

contre :

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 4 mars 2010, la société anonyme EUROPEAN AIR TRANSPORT, à laquelle succède la société de droit allemand EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH, demande l'annulation de "la décision du collège d'Environnement du 5 janvier 2010 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) [actuellement Bruxelles Environnement] du 14 septembre 2009 de lui infliger une amende administrative de 82.253 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 prétendument commises en juin [lire : juillet] 2007".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Denis DELVAX, 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 derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 11 janvier 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 19 février 2019 à 9 heures 30.

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

M^e Tamara LEIDGENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et 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. Le 17 septembre 2007, deux inspecteurs de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) dressent un procès-verbal d'infractions à charge de la partie requérante, fondé sur le constat d'immission de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, à partir des stations de mesure situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, durant le mois de juillet 2007.

Ce procès-verbal repose sur des relevés sonométriques et sur la compilation d'informations communiquées par BAC et BELGOCONTROL.

3. Par un courrier du 24 septembre 2007, l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) adresse à la partie requérante le procès-verbal précité et l'informe que celui-ci a également été transmis au procureur du Roi.

4. Le 6 juillet 2009, un directeur de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) informe 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 le procès-verbal précité, 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, 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. (Bruxelles Environnement).

5. Le 24 juillet 2009, ce même directeur informe la partie requérante que le procureur du Roi a notifié sa décision de ne pas entamer de poursuites à raison des faits constatés dans un procès-verbal relatif à des infractions commises dans le courant du mois d'août 2007, 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, 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. (Bruxelles Environnement).

6. Le 29 juillet 2009, le conseil de la partie requérante sollicite la communication des données sonométriques, des données de BAC et de BELGOCONTROL relatives aux infractions visées dans les deux procès-verbaux précités, indique que les affaires doivent être jointes en vertu de l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement et sollicite l'octroi d'un délai complémentaire pour le dépôt d'un mémoire en défense.

7. Le 20 août 2009, l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) communique les pièces demandées et indique ne pas voir de problème au dépôt d'un mémoire unique pour les infractions des mois de juillet et d'août 2007 si le conseil de la partie requérante l'estime nécessaire.

8. Le 3 septembre 2009, le conseil de la partie requérante adresse à l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) un mémoire exposant les arguments de sa cliente à l'égard des procès-verbaux précités.

9. Par une décision du 14 septembre 2009 de son fonctionnaire dirigeant, l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) inflige à la partie requérante une amende de 82.253 €, pour les infractions commises dans le courant du mois de juillet 2007.

10. Par une décision du même jour, une amende de 100.399 € est infligée à la partie requérante pour les infractions commises dans le courant du mois d'août 2007.

11. Le 16 novembre 2009, la partie requérante introduit un recours devant le collège d'Environnement contre la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) lui infligeant une amende pour les infractions commises dans le courant du mois de juillet 2007.

Dans ce recours, elle fait valoir qu'il convient de joindre à nouveau les dossiers relatifs aux infractions commises dans le courant des mois de juillet et août 2007, que seule une juridiction judiciaire peut lui infliger une telle amende, qu'il n'est pas satisfait aux principes d'indépendance et d'impartialité, qu'elle est privée du droit à un double degré de juridictions indépendantes et impartiales, que l'amende viole la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté, que le procès-verbal est irrégulier et donc nul, que le principe de la légalité des délits et des peines interdit de lui infliger une amende, que la présomption d'innocence interdit qu'une amende lui soit infligée, qu'elle bénéficie de causes de justification et/ou de circonstances atténuantes, que la décision attaquée viole le principe de l'unicité d'infraction et qu'en vertu de l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, le montant total des amendes pouvant lui être infligé pour toutes les infractions qui ont fait l'objet de décisions non encore jugées par le Conseil d'État doit être limité à 125.000 €.

12. Le même jour, la partie requérante introduit un recours semblable contre la décision lui infligeant une amende pour les infractions commises dans le courant du mois d'août 2007.

13. Le 5 janvier 2010, le collège d'Environnement confirme la décision prise par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) à propos des infractions commises dans le courant du mois de juillet 2007.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

"[...]

I. Antécédents

Le 17 septembre 2007, l'I.B.G.E. dresse à charge de European Air Transport, ci-après dénommée "EAT", un procès-verbal portant la référence n° 070917/avions/dme/fbr/European Air Transport – juillet 2007. Il en résulte qu'EAT aurait commis 90 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien.

Ce procès-verbal et les rapports de mesure ont été portés à la connaissance d'EAT le 24 septembre 2007 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 3 octobre 2007, l'I.B.G.E. a écrit à EAT le 6 juillet 2009 qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'Ordonnance 1999.

Le 29 juillet 2009, le conseil d'EAT a notamment sollicité de l'I.B.G.E. la jonction de cette cause avec celle relative aux dépassements de la norme de bruit observés en août 2007. Par un courrier du 20 août 2009, l'I.B.G.E. répondait à cette demande en ces termes: "Nous ne voyons pas d'inconvénient, si vous l'estimez nécessaire, à ce que vous introduisiez un seul mémoire pour votre cliente pour les mois de juillet 2007 et août 2007".

Une amende d'un montant de 82.253 euros a été infligée par une décision du 14 septembre 2009 à EAT pour des infractions à l'article 33, 7°, b) de l'Ordonnance 1999, à savoir avoir créé "directement ou indirectement, ou laisser perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement", c'est-à-dire les "valeurs limites" de l'Arrêté 1999 qui ne peuvent être dépassées par les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région.

Le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. constate, dans ladite décision, qu'en raison de l'unicité d'infractions, il n'y avait pas lieu de tenir compte de 19 dépassements constatés sur la période de référence mais que se constate, pour le mois de juillet 2007, une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises au même mois une des trois années précédentes, de sorte que l'élément de récidive est pris en considération pour le mois de juillet 2007.

II. Au fond

A. Considérant qu'EAT estime, à titre préliminaire, que l'I.B.G.E. a, par son courrier du 20 août 2009, accepté la jonction de cette cause avec celle relative aux dépassements des normes de bruit durant le mois d'août 2007 mais a néanmoins pris pour ces deux causes des décisions distinctes, ceci "au mépris tant du principe de l'autorité de la chose décidée que des principes de bonne administration et des principes généraux du droit pénal"; que cette faute invaliderait la procédure; qu'à tout le moins, selon elle, l'I.B.G.E. aurait dû joindre ces causes; que le Collège d'environnement devrait procéder à la jonction, réduire les frais tant d'EAT que de l'I.B.G.E. lors des procédures de recours ultérieures, et diminuer l'engorgement des juridictions de recours;

Considérant que les termes de la réponse de l'I.B.G.E. du 20 août 2009 ne permettent pas de l'interpréter comme une décision de jonction; qu'en tout état de cause, il revient à l'autorité administrative d'apprécier souverainement s'il y a ou non lieu de joindre des causes; que l'attitude de l'I.B.G.E. quant à ce n'est donc pas critiquable;

Considérant que le Collège d'environnement estime ne pas devoir joindre les causes susvisées;

B. Considérant qu'EAT, invoquant notamment une jurisprudence récente du Conseil d'État (arrêts n^{os} 188.456 à 188.459 du 4 décembre 2008), soutient que l'Ordonnance 1999, en ce qu'elle permet d'infliger des amendes administratives, viole les articles 12, 13, 110 et 144 de la Constitution en vertu desquels seules les juridictions de l'ordre judiciaire sont habilitées à infliger des peines; qu'il appartient à l'I.B.G.E. et au Collège d'environnement d'exercer le pouvoir discrétionnaire que l'ordonnance leur confère d'une manière qui n'aboutit pas à violer la Constitution; que l'I.B.G.E. aurait donc dû constater qu'il n'"y a pas lieu" d'infliger une amende et que le Collège doit réformer la décision attaquée pour ces mêmes motifs;

Considérant qu'il n'appartient ni à l'I.B.G.E. ni au Collège d'environnement, en leur qualité d'autorité administrative, de procéder de quelque manière que ce soit à un contrôle de constitutionnalité de la législation dont la mise en œuvre leur a été confiée;

Considérant pour le surplus qu'un arrêt vanté du Conseil d'État du 4 décembre 2008 a été cassé par l'arrêt n^o C.09.0019.N du 15 octobre 2009 rendu chambres réunies par la Cour de cassation; que cet arrêt dit pour droit que "Noch deze verdragsbepaling [artikel 6.1 EVRM] noch enige andere verdrags- of grondwettelijke bepaling vereisen dat een administratieve geldboete die een straf uitmaakt in de zin van die bepaling, uitsluitend door een rechter van de rechterlijke orde wordt opgelegd en beoordeeld";

C. Considérant qu'EAT avance qu'il a été privé de son droit à un 'tribunal indépendant et impartial' consacré par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de son droit à un double degré de juridiction indépendante et impartiale garanti par l'article 14, § 1^{er} et § 5 combinés, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et par le principe général de droit d'indépendance et d'impartialité; qu'en ce qui concerne l'article 6, § 1^{er}, de la CEDH, la requérante invoque essentiellement que cette disposition exige un contrôle juridictionnel de pleine juridiction avec le pouvoir de réformer la décision ou de l'annuler avec renvoi "devant un tribunal indépendant et impartial au sens de (...) la CEDH"; qu'elle insiste, faisant référence à l'arrêt *Silvester's* (CEDH, *Silvester's c. Belgique*, 4 mars 2004), qu'une pleine juridiction implique le pouvoir de contrôler la décision contestée 'en tous points, en fait comme en droit'; qu'en ce qui concerne le principe général de droit d'indépendance et d'impartialité et l'article 14, § 1^{er} et § 5 combinés, du PIDCP, la requérante défend la thèse selon laquelle l'I.B.G.E. ou le Collège d'environnement devrait répondre aux exigences d'indépendance et d'impartialité; que, pour l'ensemble de ces motifs, le Collège d'environnement devrait décider qu'il n'y a pas lieu d'infliger une amende administrative;

Considérant que la requérante n'est pas fondée à invoquer à son profit les droits garantis par le PIDCP; qu'en effet, ce traité n'octroie pas de droits à des personnes morales (art. 2 PIDCP – voy. également Human Rights Committee, General Comment n^o 31/80 adopted on 29 March 2004. The Nature of the General Legal Obligations imposed on States Parties to the Covenant, §§ 2 et 9) (www.unchr.ch/tbs/doc.nsf, v^o CCPR);

Considérant, ensuite, que c'est à tort que la requérante soutient que le pouvoir d'appréciation conféré par l'ordonnance 1999 d'infliger ou non une amende permet un contrôle de la légitimité du système d'amendes administratives voulu par le législateur;

Considérant, par ailleurs, qu'il est établi depuis de nombreuses années (voy. notamment Cour Const. n^o 54/2001, 8 mai 2001, n^o 164/2002, 13 novembre 2002, et n^o 14/2007, 17 janvier 2007 et, à nouveau, C. cass. n^o C.09.0019.N, 15 octobre 2009) que le contrôle exercé par le Conseil d'État, pouvant mener à l'annulation et au renvoi pour nouvelle décision, est à même de satisfaire à l'exigence d'un contrôle de pleine juridiction; que ce contrôle s'étend

notamment à la motivation matérielle et formelle des actes attaqués et, en cas de sanctions punitives, à la proportionnalité de celles-ci;

Considérant que l'indépendance et l'impartialité sont garanties par l'ensemble de la procédure de décision; qu'en effet, un recours devant le Collège d'environnement peut être introduit contre les décisions de l'I.B.G.E., la décision de ce Collège pouvant, à son tour, être soumise à la censure du Conseil d'État;

D. Considérant qu'EAT soutient à tort que l'amende infligée viole le principe de la légalité des délits et des peines consacré par les articles 7, § 2, de la CEDH et 15, § 1^{er}, du PIDCP et par la Constitution, en ce qu'elle sanctionne un dépassement des normes fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, là où aussi bien l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain (article 20, 4^o) que l'Ordonnance 1999 (article 33, 7^o, b) érigent en infraction le fait de créer ou de laisser perdurer "une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement"; qu'en effet, et contrairement à ce que prétend la requérante, il résulte de la lecture combinée des dispositions précitées que c'est précisément le dépassement des normes autorisées qui constitue la gêne sonore érigée en infraction;

E. Considérant qu'EAT soutient que "la décision de l'I.B.G.E. doit être réformée en tant qu'elle met en œuvre l'ordonnance du 25 mars 1999 d'une manière qui viole la directive 2002/30/CE"; que la requérante reste en défaut d'établir en quoi une décision à portée individuelle et spécifique telle que la décision d'infliger une amende pour des infractions commises lors de certains vols constitue une mesure d'interdiction ou de restriction d'exploitation au sens de la directive;

F. Considérant qu'EAT fait valoir que la décision de l'I.B.G.E. doit être réformée en tant qu'elle a été prise en violation des formes substantielles prescrites par les articles 11, 15 et 17 de l'ordonnance 1999, et par l'Arrêté du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesures de bruit et notamment son article 12, § 1^{er}; que la requérante avance également que la législation ne prévoit pas la possibilité d'effectuer des mesures de bruit en l'absence d'un agent et que la méconnaissance de cette donnée entraîne elle aussi l'illégalité des procès-verbaux;

Considérant qu'en ce qui concerne l'article 11 de l'ordonnance 1999, cette disposition prévoit qu'une copie de tout procès-verbal doit être communiquée à l'auteur présumé de l'infraction dans les dix jours de la constatation de cette infraction; que cet article prévoit également explicitement que les agents "constatent les infractions par procès-verbal"; qu'il en résulte que, contrairement à ce que prétend la requérante, c'est l'établissement du procès-verbal qui constitue la constatation des infractions; que le texte est clair et répond à la nécessité d'effectuer des analyses complémentaires de mesures ou échantillons en vue d'établir l'infraction; qu'il répond en outre à la nécessité de rassembler des données pour identifier leur auteur présumé; que le procès-verbal dressé le 17 septembre 2007 a été communiqué à EAT le 24 septembre 2007, soit dans le délai requis;

Considérant que c'est également à tort qu'EAT invoque la nullité et l'illégalité des procès-verbaux de constatation en raison, d'une part, de la violation des formes substantielles prévues aux articles 15 et 17 de l'ordonnance 1999 et, d'autre part, de l'absence d'un agent lors des mesures;

Qu'en effet, aucune disposition de la législation invoquée n'impose d'effectuer des mesures de niveaux sonores en présence d'un agent; qu'en outre, les formalités prévues aux articles 15 et 17 de l'ordonnance 1999 et à l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté du 21 novembre 2002 ne s'appliquent qu'aux mesures de sources sonores effectuées à l'intervention d'un agent, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce;

Considérant qu'EAT avance également que la décision prise par l'I.B.G.E. a été prise en violation de la présomption d'innocence formulée par l'article 6, § 2, de la CEDH;

Considérant que si la requérante soutient à bon droit que "la force probante particulière des procès-verbaux est limitée aux constatations matérielles que les rédacteurs ont régulièrement faites", il n'en demeure pas moins que les infractions ici en cause et l'identité de leur auteur sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposant au dossier; que le fait qu'un procès-verbal soit dressé à charge de l'auteur présumé de l'infraction ne peut sérieusement être considéré comme une méconnaissance de la présomption d'innocence;

G. Considérant qu'EAT avance que les dépassements de normes qui lui sont reprochés sont justifiés par la contrainte irrésistible ou l'erreur invincible d'EAT et de ses pilotes; que la requérante insiste sur le fait que "ni l'ordonnance du 17 juillet 1997 ni l'ordonnance du 25 mars 1999 ne dérogent au principe général selon lequel celui qui bénéficie d'une cause de justification n'a pas commis d'infraction";

Considérant que l'arrêté du 27 mai 1999 introduit des normes d'immission, un type de normes où le lien de la source à l'effet contient par définition une marge d'impondérables; qu'il n'appartient pas au Collège de remettre en cause le choix du législateur;

H. Considérant que c'est à tort, l'ordonnance 1999 ne l'ayant pas prévu, qu'EAT estime pouvoir bénéficier de circonstances atténuantes conformément aux articles 85 et 100 du Code pénal et, partant, demande à se voir infliger une amende administrative inférieure au minimum légal de 625 euros;

I. Considérant qu'il ressort de l'ensemble des éléments au dossier, et notamment de l'importance des dépassements constatés, ainsi que de l'augmentation d'au moins 20 % du nombre d'infractions pour juillet 2007 par rapport aux mêmes mois d'au moins une des trois années précédentes, que l'amende infligée est justifiée;

Considérant que, contrairement à ce que soutient EAT, 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;

J. Considérant que l'article 41 de l'Ordonnance 1999 dispose que "en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 euros"; qu'EAT estime que, en vertu de cette disposition, de l'article 60 du Code pénal et des principes généraux du droit pénal, l'I.B.G.E. devait appliquer ce plafond de 125.000 euros à la somme des montants des amendes infligées dans les deux causes susvisées;

Considérant que la requérante invoque, à tort, l'article 60 du Code pénal, qui concerne le concours matériel d'infractions; que les infractions constatées dans le procès-verbal du 17 septembre 2007 participent d'un délit collectif à mobile unique; que l'article 60 ne s'applique dès lors pas à la présente cause;

Considérant que l'hypothèse du concours d'infractions ainsi défini, qui relèverait de l'article 65 du Code pénal, a été réglée par le législateur régional par l'article 41 de l'ordonnance 1999; que cet article doit être appliqué à l'occasion de chaque décision de l'autorité sanctionnatrice; que la décision dont recours inflige une amende de 82.253 euros; que ce montant ne dépasse pas 125.000 euros; que la décision entreprise ne viole donc pas l'article 41 susvisé,

Le Collège d'environnement [...]

décide :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de joindre cette cause avec la cause portant les références INSP/ema/000602989 et RBIM 1439/09.

Article 2 : La décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. du 14 septembre 2009 infligeant une amende de 82.253 euros est confirmée [...].

La partie requérante indique que cette décision lui a été adressée par un courrier du 7 janvier 2010.

14. Par une décision signée le même jour, le collège d'Environnement confirme également la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) ayant infligé une amende de 100.399 € pour les infractions commises dans le courant du mois d'août 2007.

Cette dernière décision fait l'objet du recours en annulation enrôlé sous la référence A. 195.773/XV-1223.

IV. Désignation de la partie adverse

Le collège d'Environnement étant dépourvu de la personnalité juridique, seule la Région de Bruxelles-Capitale doit être désignée comme partie adverse.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le premier, qu'elle intitule "Défaut de base réglementaire légale (violation de la Constitution, notamment son article 108), exception d'illégalité (article 159 de la Constitution) et de l'excès de pouvoir".

En substance, en une première branche, elle indique que l'acte attaqué fait application de l'arrêté du 27 mai 1999, précité, ou, à tout le moins, confirme une décision en faisant application. À son estime, cet arrêté est illégal car il viole les articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE, précitée, et l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) ainsi que le collège d'Environnement devaient refuser d'en faire application conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle soutient qu'il appartient au Conseil d'État d'en refuser l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution.

En réplique, elle souligne qu'aucune juridiction n'a jamais examiné la validité de l'arrêté du 27 mai 1999, précité, au regard de la directive 2002/30/CE, précitée. Selon elle, depuis la promulgation de cette directive, cet arrêté serait illégal car il instaure une restriction d'exploitation violant les articles 4 et 6 de la directive précitée et que la Cour de justice a bien indiqué que toute autorité doit refuser d'appliquer une réglementation nationale contraire au droit de l'Union.

Dans son dernier mémoire, elle estime devoir ajouter une nouvelle branche au présent moyen eu égard à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 134/2012 du 30 octobre 2012 qui a annulé l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, en ce qu'il ne permettait pas, jusqu'au 7 décembre 2011, de prendre en compte les circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui est fixé. Elle souligne que cet arrêt a maintenu les effets de la disposition annulée à l'égard des amendes définitivement prononcées jusqu'au 3 juin 2011 et, selon elle, il s'agit des amendes qui n'ont pas fait l'objet d'un recours dans le délai imparti ou qui ont donné lieu à un arrêt de rejet définitif du Conseil d'État. Or, en l'espèce, elle observe que tel n'est pas le cas puisque le recours relatif à son amende n'a pas été tranché définitivement au 3 juin 2011. Elle estime également que cette annulation de l'article 33, 7°, b), précité, doit conduire à l'annulation de l'acte attaqué pour défaut de fondement légal et critique sur ce point des arrêts du Conseil d'État qui ont jugé que la prise en compte de circonstances atténuantes ne pouvait avoir une incidence que dans l'hypothèse où le montant de l'amende était fixé au montant minimal de 625 euros. Selon elle, cette approche n'est pas correcte car la prise en compte de circonstances atténuantes implique nécessairement une réduction de l'amende et pas nécessairement en deçà du minimum légal. Par ailleurs, si le Conseil d'État ne devait pas revoir sa jurisprudence sur ce point, elle l'invite à poser à la Cour constitutionnelle une nouvelle question préjudicielle formulée comme suit:

"L'admissibilité des circonstances atténuantes visées dans l'arrêt n° 134/2012 implique-t-elle nécessairement une réduction de la peine en deçà du minimum légal, ou peut-elle aussi simplement comporter une réduction de la peine à un montant supérieur à ce minimum, mais inférieur à celui qui aurait été retenu en l'absence de ces circonstances ?".

V.2. Appréciation

Ce premier moyen a déjà été examiné par le Conseil d'État. Ainsi, dans son arrêt n° 241.596 du 24 mai 2018, il a jugé ce qui suit:

"Considérant que la requérante prend un deuxième moyen du défaut de base réglementaire et légale (violation de la Constitution, notamment de son article 108), exception d'illégalité (violation de l'article 159 de la Constitution) et excès de pouvoir;

qu'elle indique, dans une première branche, que l'acte attaqué a été adopté en application de l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 qui, rattaché à l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où elle instaure une procédure d'amende administrative privant les compagnies aériennes de toute une série de droits dont elles auraient pu bénéficier si le Procureur du Roi avait décidé

de les poursuivre au pénal; qu'elle sollicite que neuf questions préjudicielles soit posées à la Cour constitutionnelle;

que, dans une seconde branche, elle soutient que l'arrêté du 27 mai 1999 constitue une mesure de restriction d'exploitation au sens de l'article 2, e), de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté, soit "restriction d'exploitation", une mesure liée au bruit qui limite ou réduit l'accès des avions à réaction subsoniques civils à un aéroport; il peut s'agir de restrictions d'exploitation visant à interdire l'exploitation d'aéronefs présentant une faible marge de conformité dans des aéroports déterminés, ou de restrictions d'exploitation partielles, qui limitent l'exploitation des avions à réaction subsoniques civils selon la période de temps considérée; qu'ainsi l'acte attaqué est soumis aux conditions visées par cette directive; qu'elle soutient que cet arrêté, en fixant des normes de bruit d'émission dont aucun avion - même "chapitre 4" - ne permet de garantir le respect à son opérateur, viole les articles 4, § 4, et 6 de la directive 2002/30/CE, en vertu desquels toutes les mesures de restrictions d'exploitation adoptées par les autorités compétentes, en l'espèce l'I.B.G.E., doivent être fondées "sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, 3^e édition (juillet 1993) de la convention relative à l'aviation civile internationale", et en vertu desquels les autorités compétentes des États membres peuvent uniquement interdire ou limiter l'exploitation des avions présentant une faible marge de conformité avec le "chapitre 3" et ce, dans le respect de conditions strictes, tel que le respect d'un timing très précis; qu'elle en conclut que l'arrêté du 27 mai 1999 est illégal et que l'acte attaqué est dépourvu de fondement légal; qu'elle demande au Conseil d'État de désigner un expert et de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

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

(i) l'article 4 de la directive 2002/30/CE, aux termes duquel «les restrictions d'exploitation basées sur les performances se fondent sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, 3^e édition (juillet 1993) de la convention relative à l'aviation civile internationale» doit-il s'interpréter comme s'opposant à une restriction d'exploitation fondée sur le bruit perçu au sol ?

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

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

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, sur la première branche, que les différences de traitement alléguées résultent de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement; qu'elles ont fait l'objet des questions préjudicielles au sujet desquelles la Cour constitutionnelle a décidé, dans l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, qu'elles appelaient une réponse négative, à l'exception de celle qui visait l'absence de circonstances atténuantes; qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles suggérées par la requérante; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la seconde branche, que, par son arrêt du 8 septembre 2011 (affaire C-120/10), la Cour de justice de l'Union européenne a décidé ce qui suit:

“[...] une réglementation nationale en matière d'environnement, qui impose des limites maximales de nuisance sonore mesurée au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l'aéroport, ne constitue pas, en tant que telle, une «restriction d'exploitation» au sens de cette disposition, à moins que, en raison des contextes économique, technique et juridique pertinents, elle puisse avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport”;

que l'arrêt précise que tel serait le cas si les limites imposées étaient “si restrictives qu'elles contraignent les exploitants d'aéronefs à renoncer à leur activité économique”; que le motif n° 32 de l'arrêt porte que “dans l'affaire au principal, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si les mesures adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale ont de tels effets”;

Considérant que ni l'acte attaqué ni les textes législatifs et réglementaires sur lesquels il se fonde ne constituent en eux-mêmes des restrictions d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National; qu'ils ont au contraire pour objet et pour effet de sanctionner le dépassement de normes de bruit dans la Région de Bruxelles-Capitale, commis à l'occasion de cette exploitation; que les éléments produits par la requérante n'établissent pas que la réglementation bruxelloise sur le bruit aurait un effet à ce point restrictif qu'elle empêcherait une entreprise de transport aérien d'atterrir à Bruxelles-National et d'en décoller ou compromettrait la poursuite ou la viabilité de son activité; que cette réglementation n'a pas “les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport”, au sens où la Cour l'a jugé; qu'il n'est pas nécessaire d'interroger à nouveau la Cour de justice; que ni la première ni la deuxième branche du moyen ne sont fondées”.

Par ailleurs, le Conseil d'État a également déjà examiné, à plusieurs reprises, la problématique des circonstances atténuantes.

Ainsi, par son arrêt n° 44/2011, la Cour constitutionnelle a dit pour droit ce qui suit:

"L'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de l'ordonnance du 28 juin 2001, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixé".

Par l'arrêt n° 134/2012 du 30 octobre 2012, la Cour a annulé cette disposition en ce qu'elle ne permettait pas, jusqu'au 7 décembre 2011, de prendre en compte les circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui est fixé, et a maintenu les effets de la disposition annulée à l'égard des amendes définitivement prononcées jusqu'au 3 juin 2011.

Par ailleurs, dans son arrêt interprétatif n° 5/2014 du 16 janvier 2014, la Cour a jugé ce qui suit:

"Les termes "amendes définitivement prononcées jusqu'au 3 juin 2011" visent les amendes prononcées qui ne sont plus susceptibles le 3 juin 2011 de faire encore l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État ainsi que les amendes prononcées qui ont fait l'objet d'un recours en annulation qui a été rejeté par le Conseil d'État au plus tard le 3 juin 2011. Les amendes prononcées jusqu'au 3 juin 2011 qui font l'objet d'un recours en annulation sur lequel le Conseil d'État doit encore se prononcer après le 3 juin 2011 ne sont donc pas visées par la décision de maintien des effets contenue dans l'arrêt n° 134/2012".

L'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, dans son texte applicable à la cause, rend passible d'une amende administrative de 625 à 62.500 euros toute personne qui, étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le gouvernement.

L'article 41 de la même ordonnance prévoit qu'"en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 euros".

L'acte attaqué inflige une amende de 82.253 euros, c'est-à-dire un montant nettement supérieur au minimum de l'amende prévu par l'ordonnance.

Les circonstances atténuantes sont notamment celles qui, tirées du contexte de l'infraction, de ses conséquences, de la personnalité ou de l'attitude du délinquant, permettent au juge de prononcer une peine inférieure à celle qui devrait être prononcée en leur absence. Lorsque seule une amende peut être prononcée, elles ne peuvent être utilement invoquées que lorsque la peine minimum prévue par la loi paraît d'une sévérité excessive.

En l'espèce, l'autorité qui a infligé la sanction attaquée a choisi, dans la fourchette très large que lui donne l'ordonnance, d'infliger une amende largement supérieure au minimum prévu. En optant pour une telle sanction, elle n'avait pas matière à s'interroger sur une éventuelle atténuation de la sanction par le jeu de circonstances atténuantes, quand bien même elles auraient été prévues par la législation applicable à l'époque. Ce ne serait que dans l'hypothèse où la sanction prononcée aurait correspondu au minimum légal qu'il y aurait lieu de se demander si ce minimum n'aurait pas été abaissé au cas où la législation aurait prévu qu'il pouvait l'être par le jeu de circonstances atténuantes. Cette interprétation n'est d'ailleurs pas démentie par la Cour lorsque, dans son arrêt n° 134/2012, elle écrit explicitement ce qui suit:

"B.32.2. Il n'est pas raisonnablement justifié de ne pas permettre à la personne qui se voit infliger une telle sanction de bénéficier de la mesure qui permettrait à l'administration de prendre en compte des circonstances atténuantes pouvant l'amener à réduire le montant de l'amende en dessous du minimum fixé par l'ordonnance, alors que cette personne pourrait bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal si elle comparaissait devant le tribunal correctionnel pour la même infraction".

Il s'ensuit que l'inconstitutionnalité relevée par la Cour constitutionnelle dans l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, est dépourvue d'incidence sur la légalité ou la constitutionnalité de la décision ici attaquée et qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle soulevée dans le dernier mémoire. Par ailleurs, lorsque la partie requérante a déposé son dernier mémoire en la présente cause, elle connaît la teneur des arrêts n° 44/2011 et n° 134/2012 de la Cour constitutionnelle et pouvait donc indiquer dans celui-ci quelles étaient les circonstances atténuantes qu'il y avait éventuellement lieu de prendre en considération, ce qu'elle n'a pas fait.

Au vu de ce qui précède, le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième et troisième moyens

Dans son dernier mémoire, la partie requérante renonce à ces deux moyens.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, combiné avec l'article 13 de la Constitution, et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante indique que l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'applique en l'espèce. Elle souligne que cette disposition garantit l'existence d'un recours devant un tribunal indépendant et impartial, disposant d'un pouvoir de réformation s'étendant à tous points, en droit comme en fait. Selon elle, le recours prévu par l'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, ne répond pas à ces exigences parce que le collège d'Environnement peut s'abstenir de statuer, parce qu'il n'est pas indépendant et qu'il y a une crainte quant à son manque d'impartialité et parce qu'il ne dispose pas de la pleine juridiction. Elle relève aussi que le recours devant le Conseil d'État est insuffisant, d'une part, parce que celui-ci ne peut pas renvoyer la cause devant un tribunal indépendant et impartial, et, d'autre part, parce qu'il ne dispose pas du pouvoir de réformer, en tous points, en fait comme en droit, la décision attaquée. Elle fait encore valoir que l'opposition à contrainte prévue par l'article 40 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, ne répond pas davantage aux exigences de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales puisque l'étendue du pouvoir du juge est incertaine.

En réplique, elle considère que la pleine juridiction suppose non seulement le pouvoir de contrôler la légalité de la sanction infligée, mais également celui d'apprécier l'opportunité, la gravité et les modalités de la sanction, l'existence et la qualification des faits à la base de celle-ci, ainsi que d'éventuelles causes de justification ou circonstances atténuantes. Il ne suffit pas, selon elle, que le tribunal dispose du pouvoir de contrôler si l'autorité administrative n'a pas fait un usage manifestement déraisonnable de son pouvoir d'appréciation. À son estime, le pouvoir d'annulation est insuffisant et requiert également celui de renvoyer l'affaire devant un tribunal indépendant et impartial dont la décision se substituera à la décision administrative attaquée, ce que ne peut faire le Conseil d'État. Elle note encore que si le Conseil d'État peut vérifier la légalité de la décision attaquée, il ne peut cependant examiner la réalité des infractions (ce qui supposerait notamment le pouvoir d'apprécier leur preuve en fait) ni accorder une remise complète ou partielle de l'amende pour des motifs d'opportunité ou d'équité. Elle en conclut que le Conseil d'État devrait examiner la réalité de l'infraction et envisager d'accorder une

remise partielle ou totale pour des motifs d'opportunité ou d'équité et admettre la recevabilité de tous les moyens, même ceux invoqués à l'audience.

Dans son dernier mémoire, elle se fonde sur des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme pour réaffirmer qu'elle a droit à un contrôle de pleine juridiction et réitère ses arguments concernant les contours d'un tel contrôle. Elle maintient que le Conseil d'État a l'obligation de statuer sur tous les moyens qu'elle soulèverait d'ici la clôture des débats et invite aussi le Conseil d'État à statuer sur le dépassement du délai raisonnable qui lui est imputable. Par ailleurs, dès lors qu'elle ne peut bénéficier d'un recours de pleine juridiction devant une juridiction indépendante et impartiale, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle en ces termes:

"Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38, 39*bis* et 40*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999 violent-ils les articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la CEDH en ce qu'ils organisent une procédure d'amende administrative privant ceux qui font l'objet d'une "accusation en matière pénale" d'un recours de pleine juridiction, par exemple:

- en tant que le seul juge statuant sur le bien-fondé de l'accusation en matière pénale dont le justiciable fait l'objet depuis plus de dix ans se déclare incompétent pour punir le dépassement du délai raisonnable (10 ans sans réaction des autorités et sans que la requérante ne puisse y changer quoi que ce soit);
- en tant que le seul juge statuant sur le bien-fondé de l'accusation en matière pénale dont le justiciable fait l'objet depuis plus de dix ans ne serait pas compétent pour constater la prescription de l'action publique;
- en tant que le seul juge statuant sur le bien-fondé de l'accusation en matière pénale dont le justiciable fait l'objet refuse de statuer sur les moyens soulevés par le justiciable antérieurement à la clôture des débats au motif qu'ils seraient invoqués tardivement ?".

Elle ajoute encore une nouvelle branche à son moyen pris de la violation du droit d'être jugé dans un délai raisonnable et de poser à la Cour constitutionnelle une autre question préjudicielle libellée comme suit:

"Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38 et 39*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999, interprétés comme privant les personnes faisant l'objet de la procédure administrative qu'ils organisent du droit à voir immédiatement punir le dépassement du délai raisonnable alors qu'elles auraient bénéficié de l'application de l'article 21*ter* (du Code d'instruction criminelle) à tous les stades devant le juge pénal, même en dernière instance, violent-ils les articles 10, 11, 14 et 16 de la Constitution lus à la lumière de l'article 6 de la CEDH, qui consacre le droit à être jugé dans un délai raisonnable ?".

VII.2. *Appréciation*

Ce quatrième moyen a déjà été tranché à plusieurs reprises par le Conseil d'État qui a également rejeté les questions préjudicielles ci-avant exposées.

Ainsi, sur les deux branches réunies, le Conseil d'État, notamment dans son arrêt n° 236.663 du 2 décembre 2016, a jugé ce qui suit:

"Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, combiné avec l'article 13 de la Constitution, et de l'excès de pouvoir;

en ce que l'amende contestée lui a été infligée par l'I.B.G.E., puis confirmée implicitement par le Collège d'Environnement, qui ne sont pas des juridictions indépendantes et impartiales, et que le Conseil d'État est compétent pour vérifier la légalité de la décision attaquée devant lui, mais non pour examiner la réalité des infractions dont elle est accusée, c'est-à-dire apprécier leur preuve en fait et accorder une remise complète ou partielle de l'amende pour des motifs d'opportunité ou d'équité;

alors que les dispositions invoquées au moyen exigent que la décision d'une autorité administrative d'infliger une amende administrative de nature pénale ou non puisse à tout le moins subir le contrôle ultérieur d'un organe de pleine juridiction satisfaisant aux exigences d'indépendance et d'impartialité et disposant d'un pouvoir de réformation, et que l'article 6 de la C.E.D.H., le cas échéant combiné avec l'article 13 de la même Convention, garantit le droit à un recours effectif;

que, dans son dernier mémoire, la requérante développe son argumentation et propose subsidiairement de saisir la Cour constitutionnelle de trois questions préjudicielles formulées comme suit:

"1. Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38, 39*bis* et 40*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999 violent-ils les articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la CEDH en ce qu'ils organisent une procédure d'amende administrative privant ceux qui font l'objet d'une «accusation en matière pénale» du droit à un recours de pleine juridiction ?

2. Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38, 39*bis* et 40*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999 violent-ils les articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la CEDH en ce qu'ils organisent une procédure d'amende administrative privant ceux qui font l'objet d'une «accusation en matière pénale» d'un recours de pleine juridiction, par exemple:

- en tant que le seul juge statuant sur le bien fondé de l'accusation en matière pénale dont le justiciable fait l'objet depuis plus de dix ans se déclare incompétent pour punir le dépassement du délai raisonnable (10 ans sans réaction des autorités et sans que la requérante ne puisse y changer quoi que ce soit);

- en tant que le seul juge statuant sur le bien fondé de l'accusation en matière pénale dont le justiciable fait l'objet depuis plus de dix ans ne serait pas compétent pour constater la prescription de l'action publique;

- en tant que le seul juge statuant sur le bien fondé de l'accusation en matière pénale dont le justiciable fait l'objet refuse de statuer sur les moyens soulevés par le justiciable antérieurement à la clôture des débats au motif qu'ils seraient invoqués tardivement ?

3. Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38 et 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, interprétés comme privant les personnes faisant l'objet de la procédure administrative qu'ils organisent du droit à voir immédiatement sanctionner le dépassement du délai raisonnable alors qu'elles auraient bénéficié de l'application de l'article 21ter à tous les stades devant le juge pénal, même en dernière instance, violent-t-ils les articles 10, 11, 14 et 16 de la Constitution lus à la lumière de l'article 6 de la CEDH, qui consacre le droit à être jugé dans un délai raisonnable ?”;

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

Considérant que, dans l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a jugé que compte tenu de l'existence et des caractéristiques du recours en annulation devant le Conseil d'État, les justiciables disposent dans la matière considérée d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre la sanction administrative qui peut leur être infligée (point B.10.3.); que, dans l'arrêt n° 2016/25 du 18 février 2016, la Cour a également décidé qu'eu égard au contrôle exercé par le Conseil d'État, “la seule circonstance qu'il ne dispose pas d'un pouvoir de réformation ne suffit pas à conclure que le contrôle qu'il exerce ne répond pas aux exigences du contrôle de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme” (points B.40.1 et B.40.2); qu'il n'y a pas lieu de poser les questions préjudicielles soulevées, lesquelles ne mettent pas en cause la constitutionnalité des dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999, mais bien la jurisprudence du Conseil d'État quant au dépassement du délai raisonnable et quant à la recevabilité de moyens d'annulation non soulevés dans la requête; que si, lorsqu'il connaît d'un recours dirigé contre une sanction administrative, le Conseil d'État statue sur “le bien-fondé d'une accusation en matière pénale” au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il n'en devient pas pour autant une juridiction répressive devant laquelle s'appliqueraient les règles habituelles de la procédure pénale; qu'en particulier, rien ne commande qu'il déroge au caractère écrit de la procédure et à l'obligation d'invoquer tous les moyens dès le dépôt de la requête; que le moyen n'est pas fondé”.

Au vu des circonstances du présent cas et des délais concernés, il n'y pas lieu de se départir de cette jurisprudence. En conséquence, le quatrième moyen n'est pas fondé et il n'y a pas lieu de poser les questions préjudicielles suggérées.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 14, §§ 1^{er} et 5 combinés, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ainsi que du principe général de droit d'indépendance et d'impartialité, et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante indique, dans une première branche, que l'article 14, § 1^{er}, susmentionné, garantit à toute personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale, le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial. À son estime, il résulte des dispositions citées au moyen que toute personne déclarée coupable d'une infraction a droit à ce que sa cause soit, à deux degrés de juridiction, entendue par un tribunal indépendant et impartial, que ces règles s'appliquent à une simple déclaration de culpabilité et que les personnes morales peuvent se prévaloir des droits qu'ils garantissent. Elle souligne qu'il s'agit bien d'une accusation en matière pénale car l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) l'a informée qu'elle était passible d'une amende administrative car les faits commis peuvent faire l'objet d'une sanction pénale ou administrative. Elle rappelle que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) ne se considère pas comme un tribunal, qu'il n'est pas indépendant (car il est soumis à l'Exécutif) ni impartial (car il a participé à l'adoption de l'acte attaqué, il est intervenu dans la procédure diligentée contre l'arrêté du 27 mai 1999, précité, il intervient dans la recherche, l'instruction et la poursuite des infractions, et il est bénéficiaire des amendes infligées). Elle considère encore que l'I.B.G.E. (Bruxelles-Environnement) tire argument de contre-vérités et qu'en raison des vices entachant son comportement, elle n'a pas été jugée, déjà en première instance, par un organe répondant aux exigences d'indépendance et d'impartialité. Quant au collège d'Environnement, elle répète qu'il peut s'abstenir de prendre une décision, qu'il n'est pas un tribunal, qu'il n'est pas indépendant puisqu'il n'a pas de personnalité juridique propre et qu'il ne satisfait pas à l'exigence d'impartialité puisqu'il relève de la région qui défend une politique de réduction du bruit, qu'il a adopté l'arrêté du 27 mai 1999, qu'il exerce la tutelle sur l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) et qu'il est partie adverse dans le cadre du recours contre l'arrêté du 27 mai 1999, précité. Elle affirme encore que, même si le Conseil d'État était un degré de juridiction au sens des articles 14, §§ 1^{er} et 5, du PIDCP, il manquerait un degré de juridiction.

Dans une seconde branche, elle indique qu'il existe un principe général de droit imposant aux autorités accomplissant un acte de juridiction d'être indépendantes et impartiales et que tel n'est pas le cas de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) et du collège d'Environnement pour les motifs exposés par ailleurs.

En réplique, quant à la première branche, elle affirme que l'arrêt n° 201.373 du 26 février 2010 indique contradictoirement, d'une part, que l'article 14, § 5, du PIDCP "ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des juridictions administratives" et, d'autre part, que cette disposition "n'implique pas que la première déclaration de culpabilité ait été prononcée par une juridiction". Elle prétend que le Conseil d'État aurait admis que l'article 14, § 5, précité, ne requiert

qu'une déclaration de culpabilité, peu importe la nature de l'autorité qui l'a prononcée et que le protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est indifférent pour l'interprétation de cet article 14, qui s'applique à toute personne déclarée coupable d'une infraction, peu importe la qualité de l'organe dont la déclaration de culpabilité émane. Selon elle, toute autre interprétation violerait l'article 14 du PIDCP et les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités. Elle maintient qu'elle n'a donc pas bénéficié d'un droit à un double degré de juridiction.

Quant à la seconde branche, elle réaffirme qu'il existe une règle d'ordre public selon laquelle les organes de l'administration qui remplissent une mission quasi-juridictionnelle doivent être indépendants et impartiaux et que l'arrêt n° 201.373 du 26 février 2010 a éludé cette question à propos de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) et du collège d'Environnement.

Dans son dernier mémoire, elle réitère pour l'essentiel ses arguments et propose de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle rédigée comme suit:

"Les articles 32 à 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, rattachés à l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, lus seuls ou combinés avec l'article 14, §§ 1^{er} et 5 du PIDCP et l'article 13 de la CEDH, en ce qu'ils organisent une procédure d'amende administrative privant les personnes déclarées coupables d'une infraction (peu importe la nature de l'autorité les déclarant coupable) de leur droit à un double degré de juridiction (effectif) ou de leur droit à un appel effectif alors que si le procureur du Roi avait [jugé] opportun de les poursuivre, ces mêmes personnes, poursuivies pour les mêmes faits, auraient bénéficié d'un double degré de juridiction et d'un droit à un appel effectif ?".

VIII.2. Appréciation

Ce moyen ainsi que la question préjudicielle soulevée par la partie requérante ont déjà été examinés par le Conseil d'État à de nombreuses reprises.

Ainsi notamment, dans son arrêt n° 233.164 du 8 décembre 2015, il a jugé ce qui suit:

"[Considérant] qu'en une troisième branche, elle invoque la violation du droit à un double degré de juridiction garanti par l'article 14, §§ 1^{er} et 5 du PIDCP; qu'elle expose que le droit à un double degré de juridiction garanti par l'article 14, §§ 1^{er} et 5, du PIDCP s'applique à toute personne déclarée coupable d'une infraction, peu importe donc la qualité de l'organe l'ayant initialement déclarée coupable, et que, en l'espèce, elle a été privée de ce droit puisque sa cause peut seulement être entendue par l'I.B.G.E., le Collège

d'environnement, et le Conseil d'État, alors que ni l'I.B.G.E. ni le Collège d'environnement ne présentent les qualités requises pour constituer un "tribunal" au sens de l'article 14 précité; qu'elle observe qu'il n'est guère logique de traiter différemment les justiciables qui se voient condamnés pénalement selon qu'ils le sont pas une juridiction administrative ou judiciaire, et que cette discrimination justifierait le cas échéant la question suivante à la Cour constitutionnelle:

"Les articles 32 à 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, rattachés à l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, lus seuls ou combinés avec l'article 14, §§ 1^{er} et 5, du PIDCP et 13 de la CEDH, en ce qu'ils organisent une procédure d'amende administrative privant les personnes déclarées coupables d'une infraction (peu importe la nature de l'autorité les déclarant coupable) de leur droit à un double degré de juridiction (effectif) ou de leur droit à un appel effectif alors que, si le Procureur du Roi avait jugé opportun de poursuivre, ces mêmes personnes, pour les mêmes faits, elles auraient bénéficié d'un double degré de juridiction et d'un droit à un appel effectif ?";

[...]

Considérant, sur la troisième branche, que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques porte, en son article 14, § 5:

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

Considérant que cette disposition n'implique pas que la première déclaration de culpabilité ait été prononcée par une juridiction; qu'une disposition similaire figure dans le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – qui n'a été ratifié par la Belgique que le 13 avril 2012, et n'est entré en vigueur que le 1^{er} juillet 2012, après l'adoption de l'acte attaqué, mais qui n'en constitue pas moins un élément d'interprétation de la portée du Pacte –, énoncée dans les termes suivants: "Toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation"; que le rapport explicatif de ce Protocole porte, au point 17: "Par rapport au libellé de la disposition correspondante du Pacte des Nations-Unies (article 14, paragraphe 5), le terme «tribunal» a été ajouté pour qu'il soit bien clair que cet article ne concerne pas les infractions jugées par des autorités qui ne sont pas des tribunaux au sens de l'article 6 de la Convention"; que la disposition invoquée à l'appui de la troisième branche ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives, et ce peu importe qu'il y ait eu un ou deux degrés de décision administrative; que la troisième branche du moyen n'est pas fondée et qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle proposée".

Il n'y pas lieu de se départir de cette jurisprudence. En conséquence, le cinquième moyen n'est pas fondé et il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle sollicitée.

IX. Sixième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

Le sixième moyen est pris de la violation des articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté.

La partie requérante indique, dans une première branche, en substance, que les amendes constituent des restrictions d'exploitation. Elle souligne que l'article 4 de cette directive énonce que les mesures de restriction d'exploitation adoptées par les autorités doivent être fondées "sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, 3^e édition (juillet 1993) de la Convention relative à l'aviation civile internationale", alors que des sanctions lui ont été infligées en raison de bruits perçus au sol.

Elle soutient, dans une seconde branche, que l'article 6 de cette directive prévoit, d'une part, que les États membres ne peuvent en aucun cas prendre des mesures interdisant ou limitant (et *a fortiori* sanctionnant) l'exploitation d'avions satisfaisant aux normes du "chapitre 4" de la deuxième partie du volume 1 de l'annexe 16 de la Convention de Chicago et, d'autre part, que les États membres peuvent uniquement interdire ou limiter l'exploitation d'avions qui ne satisfont que de manière marginale aux normes du "chapitre 3" du volume I de l'annexe 16 de la Convention de Chicago, alors que des sanctions lui ont été infligées lors de vols effectués par des avions satisfaisant aux normes du "chapitre 4" et avec des avions satisfaisant aux normes du "chapitre 3" de manière plus que marginale.

En réplique, elle indique que des questions préjudicielles ont été posées à la Cour de justice de l'Union européenne par l'arrêt n° 201.373 du 26 février 2010 et qu'elle complètera son argumentation sur le vu des réponses.

Dans son dernier mémoire, elle évoque l'arrêt du 8 septembre 2011 par lequel la Cour de justice de l'Union européenne a répondu à la question préjudicielle qui avait été soulevée dans l'arrêt n° 201.373 du 26 février 2011. À son estime, il revient au Conseil d'État de vérifier si la réglementation bruxelloise peut avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès et donc qu'une restriction d'exploitation. Se prévalant de l'arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, elle estime que le Conseil d'État a bien reconnu que "l'effet de la réglementation bruxelloise sur le bruit est

vraisemblablement d'interdire *de facto* l'emploi de certains appareils" et qu'il s'agit d'une restriction d'exploitation au sens de l'article 2, e, de la directive 2002/30/CE, tel qu'interprété par la Cour de justice. Elle maintient qu'il résulte également des contextes technique, économique et juridique dans lesquels elle s'insère que la réglementation bruxelloise constitue, en tout état de cause, une telle mesure de restriction d'exploitation. Elle développe son raisonnement en spécifiant ces trois contextes et propose la désignation d'un expert ainsi que la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne d'une nouvelle question préjudicielle rédigée comme suit:

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

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

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

IX.2. Appréciation

Ce moyen, ainsi que la question préjudicielle destinée à la Cour de justice de l'Union européenne, ont déjà été, à plusieurs reprises, examinés par le Conseil d'État.

Ainsi, dans son arrêt n° 240.019 du 28 novembre 2017, le Conseil d'État a jugé ce qui suit:

"Considérant que, par son arrêt du 8 septembre 2011 (affaire C-120/10), la Cour de justice de l'Union européenne a décidé ce qui suit:

“(…) une réglementation nationale en matière d’environnement, qui impose des limites maximales de nuisance sonore mesurée au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l’aéroport, ne constitue pas, en tant que telle, une «restriction d’exploitation» au sens de cette disposition, à moins que, en raison des contextes économique, technique et juridique pertinents, elle puisse avoir les mêmes effets qu’une interdiction d’accès audit aéroport”;

que l’arrêt précise que tel serait le cas si les limites imposées étaient “si restrictives qu’elles contraignent les exploitants d’aéronefs à renoncer à leur activité économique”; que le motif n° 32 de l’arrêt porte que “dans l’affaire au principal, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si les mesures adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale ont de tels effets”;

Considérant, sur les deux branches, que ni l’acte attaqué ni les textes législatifs et réglementaires sur lesquels il se fonde, ne constituent en eux-mêmes des restrictions d’exploitation de l’aéroport de Bruxelles-National; qu’ils ont au contraire pour objet et pour effet de sanctionner le dépassement de normes de bruit dans la Région de Bruxelles-Capitale, commis à l’occasion de cette exploitation; que les éléments produits par la requérante n’établissent pas que la réglementation bruxelloise sur le bruit aurait un effet à ce point restrictif qu’elle empêcherait une entreprise de transport aérien d’atterrir à Bruxelles-National et d’en décoller ou compromettrait la poursuite ou la viabilité de son activité; que cette réglementation n’a pas “les mêmes effets qu’une interdiction d’accès audit aéroport”, au sens où la Cour l’a jugé; qu’il n’est nécessaire ni de désigner un expert ni d’interroger à nouveau la Cour de justice; que le cinquième moyen, ainsi que le premier moyen, tels qu’ils sont formulés dans la requête, ne sont pas fondés”.

Dès lors que les arguments de la partie requérante sont comparables à ceux qu’elle avait invoqués dans le cadre de cet arrêt, il n’y a pas lieu de se départir de cette jurisprudence. En conséquence, le sixième moyen n’est pas fondé.

X. Septième moyen

X.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le septième, de la violation des articles 2 et 20, 4°, de l’ordonnance du 17 juillet 1997, relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, des articles 33 et 37 de l’ordonnance du 25 mars 1999, précitée, de l’article 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, de l’article 15, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l’article 14 de la Constitution, du principe général de la légalité des délits et des peines, du principe de la prévisibilité du droit pénal et de l’excès de pouvoir.

Elle indique que l’acte attaqué est notamment motivé par le fait que les bruits de ses avions perçus au sol dépassaient les normes fixées dans l’arrêté du 27 mai 1999, précité. Elle observe que l’article 20, 4°, de l’ordonnance du 17 juillet 1997, précitée, énonce qu’“est puni d’une amende de 25 à 75 € celui qui [...] crée

directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement", que l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, incrimine celui qui "crée directement ou indirectement ou (qui) laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement" et que l'arrêté du 27 mai 1999, précité, se contente de fixer les valeurs limites, mais ne qualifie pas ces dépassements d'infractions. Elle en déduit que le simple dépassement des normes, non accompagné d'une gêne sonore – non autrement définie – n'est donc pas constitutif d'une infraction et que le dépassement des normes ne constitue pas nécessairement une gêne sonore (voy. le libellé de l'infraction et l'article 2, 8° à 13°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, précitée, d'où il résulte que la gêne correspond à un "degré de nuisance généré par le bruit dans l'environnement, déterminé par des enquêtes sur le terrain", exprimé en L_{den} et L_{night} , L_{day} ou $L_{evening}$, et correspondant à un niveau moyen sonore à long terme, et non au dépassement des normes fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, précité, exprimées en $Levt$ et L_{esp} avion). Elle souligne que le principe de la légalité des délits et des peines a pour corollaire le principe de l'interprétation restrictive du droit pénal. Elle affirme ainsi que l'arrêté du 27 mai 1999, précité, ne qualifie pas le dépassement des normes qu'il contient de "gêne sonore" et qu'en sanctionnant le simple dépassement des normes visées par l'arrêté du 27 mai 1999, précité, l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) et le collège d'Environnement ont violé les dispositions visées au moyen.

En réplique, elle estime que certains arrêts du Conseil d'État méconnaissent le principe de la légalité des infractions puisque le simple dépassement des normes fixées par le gouvernement n'est pas qualifié d'infraction par la loi, mais qu'il ressort, au contraire, de la lecture des dispositions applicables que tout dépassement de ces normes ne constitue pas nécessairement une gêne sonore. Selon elle, la thèse de la partie adverse revient à nier le principe d'interprétation restrictive et le principe de prévisibilité du droit pénal et le fait que l'arrêté du 27 mai 1999, précité, exécute l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, précitée, ne permet pas de conclure qu'il a trait aux gênes sonores ni que le dépassement des seuils qu'il fixe constitue la "gêne sonore" visée à l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée. À son estime, ce n'est pas parce que cet arrêté aurait trait aux "gênes sonores" qu'il y aurait bien une gêne sonore au sens de cet article 33. Elle en conclut que le simple fait de dépasser les seuils fixés par cet arrêté ne constitue pas un fait infractionnel et que la gêne sonore, au sens de l'ordonnance du 17 juillet 1997, précitée, ne se détermine pas par référence à l'arrêté du 27 mai 1999, précité. Elle rappelle encore que l'article 2, 7°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, précitée, définit la gêne comme "un degré de nuisance généré par le bruit dans l'environnement, déterminé par des enquêtes de terrain", exprimé en L_{den} ,

L_{day} , $L_{evening}$ et L_{night} dont l'annexe I offre une définition plus précise et que les procès-verbaux mentionnent les dépassements constatés, mais ne les qualifient pas de "gênes sonores". Elle indique que le fait que l'article 2, 10° à 13°, renvoie à une annexe I ne permet pas de conclure que la notion de "gêne" prédéfinie ne serait pas applicable et que le renvoi exprès à l'annexe I témoigne que ces indicateurs valent également à d'autres fins. Elle est d'avis que le législateur aurait pu se limiter à incriminer le fait de dépasser les seuils fixés par le gouvernement, ce qu'il n'a pas fait, et que l'arrêté du 27 mai 1999, précité, ne parle pas davantage de gêne sonore.

Dans son dernier mémoire, elle maintient que les compagnies aériennes sont dans l'impossibilité de déterminer si leur comportement sera répréhensible ou pas et propose de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

"Les articles 20, 7° de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et 33, 7°, de l'ordonnance du 25 mars 1999 lus à la lumière de l'arrêté de la [Région de Bruxelles-Capitale] du 27 mai 1999 violent-ils les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la CEDH et l'article 15 du PIDCP, en tant que ces dispositions sont formulées en des termes qui ne permettent pas à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable ou non ?".

Elle ajoute que le Conseil d'État ne s'est également pas prononcé sur le caractère non prévisible de la peine punissant les dépassements des normes de bruit bruxelloises, citant des arrêts de la Cour constitutionnelle. Elle prétend encore que le principe de la légalité et de la prévisibilité de la peine est violé en tant qu'une même infraction peut donner lieu soit à une amende pénale dont le montant peut varier de 0,25 à 75 euros, ce qui représente, compte tenu des décimes additionnels, une amende de 1,38 à 412,50 euros, alors que l'amende administrative peut aller d'un montant de 625 à 62.500 euros.

X.2. Appréciation

Ce moyen ainsi que la question préjudicielle destinée à la Cour constitutionnelle ont déjà été examinés à plusieurs reprises par le Conseil d'État.

Ainsi notamment, dans son arrêt n° 241.596 du 24 mai 2018, il a jugé ce qui suit :

"Considérant que la requérante prend un septième moyen "de la violation des articles 12 et 14 de la Constitution, de l'article 7, § 1^{er}, de la CEDH, de l'article 15 du P.I.D.C.P. et des principes généraux de droit de la légalité des délits et des peines et de la prévisibilité des infractions";

qu'elle soutient, dans une première branche, que l'infraction en cause n'est pas prévisible; qu'il ressort des dispositions visées au moyen et de la

jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, s'il est punissable ou non; que le Conseil d'État ne s'est jamais prononcé sur le caractère prévisible de l'infraction en cause, mais uniquement sur le fait que le fait infractionnel est correctement incriminé par l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999; que l'I.B.G.E. et le Collège d'Environnement n'ont jamais exposé comment il est possible de ne jamais commettre d'infraction; que les compagnies aériennes ne savent pas, au moment où elles survolent le territoire régional, si leur comportement est ou non punissable; que les infractions dont elle a été reconnue coupable ne trouvent pas leur cause dans son comportement puisque ses avions sont les moins bruyants; qu'il est certes possible de voler sans commettre d'infraction, mais il est impossible d'être certain de ne jamais en commettre; que, malgré toutes les précautions prises, 30 % des décollages opérés la nuit sont constatés en infraction; que les dépassements dépendent largement de variables indépendantes de la volonté des compagnies aériennes, telles que les instructions contraignantes de l'État belge, BELGOCONTROL et BIAC quant à la piste de décollage à utiliser, les conditions atmosphériques, l'existence d'autres sources sonores, ou des travaux sur certaines pistes; que de nombreux vols sont en infraction; que la partie adverse n'a jamais indiqué la méthode à respecter pour ne pas commettre d'infraction, et qu'il faut poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

“L'article 20, 7°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et l'article 33, 7°, de l'ordonnance du 25 mars 1999 lus à la lumière de l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 violent-ils les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la CEDH et l'article 15 du P.I.D.C.P., en tant que ces dispositions sont formulées en des termes qui ne permettent pas à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable ou non ?”;

[...]

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

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

“Art. 20. Est puni d'une amende de 0,25 EUR à 75 EUR celui qui:

[...]

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

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

“Art. 33. Est passible d'une amende administrative de 625 EUR à 62.500 EUR toute personne qui commet une des infractions suivantes:

[...]

7° au sens de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain:

[...]

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

Considérant que le moyen, tel que formulé dans la requête, revient en substance à soutenir qu'un bruit qui dépasse les seuils fixés par le Gouvernement n'est pas nécessairement une "gêne" au sens des ordonnances du 25 mars 1999 et du 17 juillet 1997; que, dans le contexte de la protection de l'environnement et en particulier de la lutte contre le bruit, il ne peut raisonnablement être soutenu qu'un bruit important ne soit pas un désagrément, donc une "gêne", particulièrement lorsqu'il survient la nuit; qu'au contraire de ce que soutient le moyen, un bruit important, mais d'un niveau inférieur aux normes fixées par le Gouvernement, est déjà une gêne, mais non sanctionnable; que tout dépassement des normes constitue à plus forte raison une gêne, et, en outre, l'infraction visée par ces ordonnances; que, par ailleurs, le législateur n'a pas érigé en infraction une circonstance imprévisible ni une situation définie en termes vagues, mais bien le résultat précisément chiffré d'un comportement, en l'occurrence le dépassement d'un niveau de bruit déterminé par le Gouvernement; que, même si des variables extérieures influencent le niveau de bruit perçu au sol, il n'en reste pas moins que la définition du fait sanctionné est précise; que la circonstance que les textes législatifs laissent une large marge d'appréciation aux autorités chargées de prononcer des amendes pénales ou administratives ne saurait constituer une violation de la Constitution dès lors que le maximum de la peine susceptible d'être prononcée est fixé par la "loi", en l'occurrence, les ordonnances du 17 juillet 1997 et du 25 mars 1999 précitées; qu'au demeurant la Cour constitutionnelle, dans son arrêt 2011/44, a jugé que la différence de traitement dénoncée par le moyen n'était pas inconstitutionnelle (B.5 à B.13.2); qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour la question préjudicielle proposée; [...]; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé; [...]"

Dès lors que la partie requérante ne développe pas des arguments nouveaux en l'espèce, il n'y a pas lieu de se départir de cette jurisprudence. En conséquence, le septième moyen n'est pas fondé et il n'y a pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle.

XI. Huitième moyen

XI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le huitième, de la violation de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, notamment ses articles 11, 14, 15, 17, § 1^{er}, 6^o, et 38, et de l'arrêté du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit, notamment son article 12, § 1^{er}.

Elle indique, dans une première branche, que l'acte attaqué confirme une décision lui infligeant une amende qui repose sur des mesures de bruit enregistrées par des appareils fonctionnant automatiquement, sans la présence d'un agent compétent. Or, elle soutient qu'en vertu du principe des droits de la défense et de la présomption d'innocence, et sauf disposition légale expresse, la présence d'un agent est requise dans tous les cas où la loi autorise l'utilisation d'appareils fonctionnant

automatiquement pour constater des infractions dès lors qu'il s'agit du complément nécessaire de la fiabilité de tout instrument technique. Elle souligne que ce principe est rappelé par l'article 62, alinéas 2 et 3, de la loi du 16 mars 1968 sur la police de la circulation routière et qu'un arrêté royal du 18 décembre 2002 énumère les infractions qui peuvent être constatées en l'absence d'un agent. Elle précise que les dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, et des arrêtés du 27 mai 1999 et du 21 novembre 2002, précités, autorisent le recours aux sonomètres et qu'aucune disposition n'autorise de se dispenser de la présence d'un agent. Elle ajoute que les articles 14, 15 et 17 de l'ordonnance confirment même que les mesures doivent être effectuées en présence d'un agent, accompagné d'un témoin lorsque cela est possible. Elle rappelle que l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté du 21 novembre 2002, précité, dispose comme suit: "Chaque mesure est consignée dans un rapport de mesures qui, outre les indications prévues à l'article 17, § 1, de l'Ordonnance du 25 mars 1999 [...], comporte les indications suivantes : [...] 2° la période d'observation; [...] 7° les noms et qualité des agents ayant effectué les mesures; 8° les noms et qualité des agents ayant rédigé le rapport; 9° l'identification des personnes présentes et, le cas échéant, la justification de l'absence des personnes dont la présence est requise". Selon elle, ces formalités sont substantielles car elles visent à garantir les droits des administrés.

Elle fait valoir, dans une deuxième branche, que l'acte attaqué confirme une décision lui infligeant une amende, qui repose sur des mesures effectuées, dépouillées et confrontées sans la présence sur place d'un représentant de la requérante ou d'un tiers et sans motivation adéquate de ces absences. Or, elle affirme que les articles 15 et 17 de l'ordonnance imposent la présence de ces personnes et l'indication de leur identité, ou des motifs justifiant leur absence, dans le procès-verbal, et que ces formalités ont pour objectif d'instaurer un droit de regard sur les conditions dans lesquelles les infractions sont constatées (date et heure des contrôle, conditions des contrôles, absence de source sonore alternative) afin de pouvoir, le cas échéant, les contester. Elle constate que la motivation relative à l'absence de témoin constitue une clause de style, se retrouvant dans tous les rapports de mesures établis par les agents de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) et qu'elle n'est en outre pas pertinente. De son point de vue, cette présence n'est pas impossible et l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) a l'obligation de respecter les garanties instituées au profit des administrés par le législateur. Par ailleurs, elle est d'avis que la présence de témoin n'est pas inutile et que l'article 15 distingue les mesures des résultats de celles-ci et fait observer que la présence de tiers s'impose au moment de la prise de mesures. Selon elle, il suffirait d'inviter des représentants de la partie requérante à assister aux mesures pour satisfaire au prescrit légal, même s'ils ne viennent pas, de sorte qu'il est indifférent que les contrôles aient lieu vingt-

quatre heures sur vingt-quatre. Elle note aussi que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) ne justifie pas l'absence de témoins lors du dépouillement des données enregistrées par les stations de mesure et lors de leur confrontation avec celles émanant de BELGOCONTROL et de BAC. Elle répète qu'il s'agit de formalités substantielles.

Elle avance, dans une troisième branche, que l'acte attaqué confirme une décision lui infligeant une amende, qui repose sur des procès-verbaux qui ne lui ont pas été notifiés dans les délais prévus par l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée. Or, elle indique que l'article 11 de cette ordonnance prévoit l'obligation de communiquer une copie du procès-verbal "dans les dix jours de la constatation de l'infraction à l'auteur présumé de l'infraction ou au propriétaire du bien [...]" et que le jour de la constatation de l'infraction est celui de la constatation de la gêne sonore et non celui de la prétendue identification de son auteur. Elle précise ainsi que l'article 11, précité, parle bien de l'auteur présumé et non de l'auteur identifié et qu'à tout le moins, le délai de dix jours prend cours au moment de la réception des données de BAC et BELGOCONTROL. Elle constate cependant que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) s'abstient de communiquer la date à laquelle les données de BAC et BELGOCONTROL lui ont été transmises et que tous les procès-verbaux lui ont été communiqués très longtemps après la commission des faits. Or, à son estime, cette obligation vise à respecter les droits de la défense en permettant de réunir, dans des conditions réalistes, les preuves nécessaires à la contestation de la matérialité des faits constatés dans les procès-verbaux. Elle est ainsi d'avis qu'il s'agit de formalités substantielles et que le procès-verbal est nul et pas seulement dépourvu de force probante particulière et qu'à supposer que le procès-verbal serait quand même régulier, il aurait perdu sa force probante particulière. Elle fait valoir qu'elle a contesté les mentions de celui-ci devant le collège d'Environnement.

En réplique, elle expose, quant à la première branche, que, contrairement à la loi du 16 mars 1968, précitée, l'ordonnance du 25 mars 1999 et l'arrêté du 21 novembre 2002, précités, ne prévoient pas que les sonomètres peuvent être utilisés en l'absence d'un agent dès lors que les articles 15 et 17 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, et l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002, précité, font référence à la présence d'un agent lors de la prise de mesure et qu'aucune disposition ne dispense de cette présence même si les mesures sont enregistrées à l'aide d'un appareil fonctionnant automatiquement.

Elle indique, quant à la deuxième branche, que les droits de la défense n'ont pas été respectés car la présence d'un tiers permet de vérifier si une autre source de bruit n'existe pas, la présence de deux agents de l'I.B.G.E. (Bruxelles

Environnement) ne permettant pas de garantir le respect de ces droits. Elle ajoute que l'éventuelle difficulté d'exécuter l'ordonnance ne permet pas de ne pas la respecter et qu'à supposer que l'impossibilité résulterait de l'enregistrement continu, elle serait continue et non exceptionnelle comme le législateur l'a envisagé. Elle insiste sur la circonstance que la motivation de l'absence de témoins est insuffisante et non pertinente.

Elle ajoute, quant à la troisième branche, que le délai de dix jours court à partir de celui de la constatation de l'infraction, soit celui de l'enregistrement du dépassement sonore et qu'en tout état de cause, la date de communication des données de BAC et BELGOCONTROL est inconnue. Elle considère que l'obligation de respecter ce délai de dix jours vise à protéger les droits de la défense et qu'il s'agit donc d'une formalité substantielle, destinée à protéger les administrés, dont la violation est sanctionnée par la nullité. À supposer que ces procès-verbaux valaient comme simples renseignements, elle prétend qu'ils ne suffisent pas pour établir la culpabilité au-delà de tout doute raisonnable et qu'elle les a contestés devant le collège d'Environnement.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments et soulève deux nouvelles branches.

Dans une quatrième branche, elle rappelle les conditions dans lesquelles les mesures doivent être prises et estime que certaines n'ont pas été respectées en l'espèce, notamment quant à la distance entre le microphone et les parois environnantes qui doit en principe être conforme à l'article 3 de l'arrêté du 27 mai 1999, précité. Elle soutient que cette illégalité rejaillit sur le procès-verbal qui doit être déclaré nul et que ce constat est d'ordre public.

Dans une cinquième branche, elle relève que le rapport doit également faire état des conditions atmosphériques dans lesquelles les infractions ont été constatées comme le prévoit l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2012 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit. Or, selon elle, tel n'est pas le cas, les rapports de mesures faisant état des conditions atmosphériques relevées toutes les demi-heures à la station de mesure sise Gulledele n° 100 à 1200 Bruxelles. Elle en déduit que les procès-verbaux, en ce qu'ils sont fondés sur ces rapports de mesures illégaux, doivent être considérés comme nuls.

XI.2. Appréciation

Ce moyen a déjà été examiné à plusieurs reprises par le Conseil d'État.

Ainsi, dans son arrêt n° 240.019 du 28 novembre 2017, le Conseil d'État a jugé ce qui suit:

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

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

Considérant qu'il ne ressort pas des procès-verbaux sur lesquels se fonde la décision attaquée que les mesures auraient été effectuées en présence d'une des personnes visées à l'article 15, ni que ces personnes auraient refusé de collaborer ou n'auraient pu être présentes; qu'il n'est pas constaté non plus que des témoins auraient été présents; que ces procès-verbaux contiennent tous les deux la mention suivante: "Vu que les mesures de bruit sont réalisées en continu (24/24h) sur différentes stations réparties en Région de Bruxelles-Capitale et qu'il n'est pas réalisable en temps réel de déterminer si un avion est en infraction ou pas ni d'identifier le vol, il n'est pas possible d'inviter le témoin requis à venir assister à ces mesures";

Considérant qu'il ressort de la rédaction de l'article 15 que le législateur a manifestement eu en vue des sources de bruit statiques, dont l'exploitant peut aisément être trouvé et à l'encontre de qui les résultats des mesurages seront utilisés; qu'en l'espèce, par contre, les mesures portent sur le bruit provoqué par un avion en vol, et non par une source statique; que, dans ces circonstances, les mesures effectuées appellent des analyses ultérieures et des comparaisons avec des données fournies par des tiers (BIAC et BELGOCONTROL) afin d'identifier les avions qui ont causé les bruits et les personnes - propriétaire ou exploitant - qui en sont responsables; que de telles mesures portent donc sur des bruits causés par des avions en vol, qui ne peuvent être identifiés immédiatement; qu'elles ne peuvent de ce fait être qu'unilatérales; qu'il y a lieu d'admettre que, dans ces circonstances, les mesures ont pu être établies sans la présence des personnes visées à l'article 15, l'absence de témoin étant dûment justifiée conformément à l'alinéa 4 de cet article; qu'en ces branches, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, qu'il résulte de l'article 11 de l'ordonnance du 25 mars 1999 que les procès-verbaux établis par les membres du personnel compétents font foi jusqu'à preuve du contraire pour autant qu'une copie en soit portée à la connaissance de l'auteur présumé dans un délai de dix jours qui prend cours à la constatation de l'infraction; que ce délai de dix jours ne commence à courir que le jour où les enquêteurs sont en mesure de connaître avec certitude tous les éléments constitutifs de l'infraction et où aucun doute ne subsiste quant à l'identité du contrevenant, de par la confrontation des mesures de bruit réalisées par des agents de l'I.B.G.E. avec les données de BIAC et BELGOCONTROL relatives aux mouvements d'avions; que c'est la rédaction du procès-verbal qui constitue le constat de l'infraction qui doit être transmis dans le délai de dix jours prévu par le législateur; qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que les procès-verbaux établis les 25 mars et 25 avril 2008 ont été transmis à la requérante respectivement les

31 mars et 29 avril 2008, soit, dans les deux cas, dans le délai de 10 jours fixé par l'ordonnance; que la troisième branche du moyen n'est pas fondée".

Il n'y a pas lieu de se départir de cette jurisprudence dès lors que la partie requérante ne développe pas des arguments propres au cas d'espèce.

Quant aux deux nouvelles branches de ce huitième moyen, elles ont également déjà été examinées dans d'autres arrêts du Conseil d'État.

Ainsi notamment, dans son arrêt n° 232.522 du 9 octobre 2015, il a jugé ce qui suit:

"Considérant que la requérante prend, dans le dernier mémoire, une quatrième branche, dans laquelle elle expose que l'article 3 de l'arrêté du 27 mai 1999 prévoit les conditions dans lesquelles les mesures doivent être prises et exige, entre autres, que le microphone soit placé à l'extérieur, à une hauteur comprise entre 1,5 et 25 mètres par rapport au sol, et à minimum 1,5 mètre de toute paroi; qu'elle indique qu'en vertu de l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit, "chaque mesure est consignée dans un rapport de mesures qui, outre les infractions prévues à l'article 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, comporte les indications suivantes: ... 6° la justification des relevés effectués et de la méthode de mesure utilisée"; qu'elle indique qu'en l'espèce, les stations de mesure depuis lesquelles les dépassements litigieux ont été enregistrés ne font l'objet d'aucune description, et qu'il est donc impossible de vérifier la légalité de ces mesures, qu'il n'est par exemple pas établi que la distance entre le microphone et les parois environnantes soit conforme aux exigences de l'article 3 de l'arrêté du 27 mai 1999; qu'elle ajoute que les rapports de mesures ont été dressés en violation de l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002, que cette illégalité affecte également les procès-verbaux qui se fondent sur ces rapports de mesures, et qu'il en résulte que les procès-verbaux en cause sont nuls, les poursuites entamées sur leur base aussi; qu'elle ajoute que cette nouvelle branche du moyen n'est pas invoquée tardivement, dès lors que la légalité d'un procès-verbal relève de l'ordre public et que la requérante fait l'objet d'une "accusation en matière pénale";

Considérant que la requérante prend, dans le dernier mémoire, une cinquième branche, dans laquelle elle fait valoir qu'en vertu de l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002, précité, "Chaque mesure est consignée dans un rapport de mesures qui, outre les infractions prévues à l'article 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999..., comporte les indications suivantes: 1° les conditions atmosphériques au moment des mesures..."; qu'elle relève que si les rapports de mesures litigieux font état des conditions atmosphériques relevées toutes les demi-heures à la station de mesure sise Gulledele n° 100 à 1200 Bruxelles, ils ne font pas état des conditions atmosphériques dans lesquelles les infractions en cause ont été constatées (c'est-à-dire celles

enregistrées à la station de mesure d'où et au moment où auraient été constatées les infractions); qu'elle en conclut que les rapports de mesures ont été dressés en violation de l'article 12 de l'arrêté précité; qu'elle ajoute que cette nouvelle branche du moyen n'est pas invoquée tardivement, dès lors que la légalité d'un procès-verbal relève de l'ordre public et que la requérante fait l'objet d'une "accusation en matière pénale";

[...]

Considérant que les quatrième et cinquième branches dénoncent des irrégularités qui auraient pu être relevées dans la requête, vu que celle-ci fait état des procès-verbaux critiqués, qui étaient en possession de la requérante lors de l'introduction du recours; qu'étant soulevées pour la première fois dans le dernier mémoire, elle sont irrecevables; que la circonstance que les procès-verbaux sont à l'origine d'une sanction qui constitue une décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'emporte pas comme conséquence que toute la procédure devrait répondre aux règles de la procédure pénale, et que l'irrégularité éventuelle d'un procès-verbal serait d'ordre public; qu'en ces branches, le moyen n'est pas fondé".

Il n'y pas lieu de se départir de cette jurisprudence. En conséquence, le huitième moyen n'est pas fondé.

XII. Neuvième moyen

XII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le neuvième, de la violation de l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe général de la présomption d'innocence et du principe en vertu duquel le doute profite au prévenu.

Elle expose que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) prétend pouvoir identifier l'auteur d'une infraction sur la base des seules données qui lui sont fournies par BELGOCONTROL et par BAC. Or, elle estime que ces données ne permettent toutefois pas d'identifier l'auteur d'un dépassement au-delà de tout doute raisonnable et que si l'amende lui a été infligée c'est parce que l'autorité a considéré que l'infraction lui est bien imputable.

Elle considère, dans une première branche, que l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui prévoit que "Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie", s'applique bien en l'espèce et que la présomption d'innocence implique, d'une part, que la charge de la preuve incombe la partie poursuivante et, d'autre part, que l'autorité qui inflige la sanction

ne peut pas partir de l'idée préconçue que le prévenu a commis l'acte incriminé. Or, selon elle, l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) est parti de l'idée préconçue qu'elle avait commis les infractions. Elle affirme, en outre, que les procès-verbaux sont dénués de toute force probante puisqu'ils sont nuls et exprimés dans une autre unité de mesure et que la seule force probante qui pourrait s'y attacher concerne les constatations personnellement effectuées par les agents de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) et non les présomptions qu'ils en tireraient. Or, elle indique qu'il est impossible au contrôleur au sol d'identifier personnellement l'avion à l'origine du bruit car cette identification nécessite la mise en corrélation avec des données extrinsèques, à propos de laquelle elle n'a eu aucun pouvoir de critique. Elle prétend que la partie poursuivante n'établit pas que les dépassements constatés sont à attribuer à ses avions et que rien ne prouve que chaque dépassement a été uniquement causé par un avion (peut-être est-ce dû à deux avions, à un avion et à une autre source sonore...), le précédent SN Brussels Airlines [le bruit causé par un hélicoptère de la police fédérale avait été imputé à un avion de ligne] prouvant que des erreurs peuvent être commises. Elle rappelle également que l'arrêté du 27 mai 1999, précité, ne trouve à s'appliquer que si les dépassements sont dus aux seules et uniques émissions sonores des avions et qu'en tout état de cause, la charge de la preuve pèse sur l'autorité. Elle est ainsi d'avis que le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) et le collège juridictionnel ne disposaient pas de preuves suffisantes pour condamner la partie requérante sans violer l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui exige que la charge de la preuve pèse sur l'accusation et que le doute profite à l'accusé.

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

Elle explique, dans une troisième branche, que la méthode d'identification a été prise en défaut dans le précédent Brussels Airlines et qu'il existe également un principe selon lequel le doute doit toujours bénéficier au prévenu et que, pour les mêmes motifs, ce principe est violé en l'espèce.

En réplique, elle maintient que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) est bien parti de l'idée qu'elle était coupable, que les procès-verbaux sont dénués de toute force probante, que les pièces jointes au procès-verbal ne permettent en tout état de cause pas de considérer qu'elle a commis une infraction puisqu'elle ne sont pas exprimées dans la même unité que la décision lui infligeant une amende, que le

grief n'est pas hypothétique, puisque le précédent de SN Brussels Airlines démontre que le bruit d'un avion peut être confondu avec une autre source sonore. Elle expose que la Région bruxelloise ne fournit aucun élément étayant ses affirmations alors qu'en matière d'infraction pénale, la culpabilité ne peut être fondée sur des généralités mais seulement sur des faits précis. De son point de vue, il revenait à l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) et au collège d'Environnement de la relaxer, la Région bruxelloise ne pouvant corriger ce vice dans le cadre de la présente procédure. Elle souligne encore que le précédent SN Brussels Airlines prouve que la méthode d'imputation des infractions suivie par l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) est insuffisante et qu'il existe bien un risque de superposition des sources sonores, la région n'étayant aucunement sa réponse et ne démontrant pas, qu'en l'espèce, il n'y a pas eu une telle superposition. Or, elle rappelle que c'est à la partie poursuivante qu'incombe la charge de la preuve de l'infraction.

Dans son dernier mémoire, elle réitère l'ensemble de ses arguments et propose que soit posée à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle rédigée comme suit:

"L'ordonnance du 25 mars 1999, et plus particulièrement ses articles 33 à 39bis, interprétés comme n'exigeant pas que le Collège d'Environnement dispose de toutes les données sur la base desquelles l'I.B.G.E. affirme avoir pu identifier une personne comme auteur des infractions et vérifier le bien-fondé de cette affirmation (et donc le bien-fondé de la déclaration de culpabilité de la personne dont il est saisi), avant de décider s'il confirme la décision dont la personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale au sens l'article 6 de la CEDH, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la CEDH, en tant qu'elle instaure une différence de traitement entre:

- les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de poursuites pénales, puisque le juge pénal, y compris en appel, vérifie le bien-fondé des accusations qui pourraient être portées contre elles [sic] en première instance, et en particulier des données ayant mené à leur identification comme auteurs des infractions en cause; et
- les auteurs présumés auteurs [sic] des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de la procédure administrative organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999, et qui pourraient voir leur culpabilité confirmée par une autorité administrative sans que celle-ci ait accès à tout son [sic] dossier et en particulier aux données qui permettraient de vérifier qu'ils sont bien les auteurs des infractions en cause ?".

XII.2. Appréciation

Ce moyen, ainsi que la question préjudicielle proposée par la partie requérante, ont déjà été, à plusieurs reprises, examinés par le Conseil d'État.

Ainsi, dans son arrêt n° 227.802 du 23 juin 2014, il a jugé ce qui suit:

"Considérant que la requérante prend un huitième moyen de la violation de l'article 6.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe général de la présomption d'innocence et du principe en vertu duquel le doute profite au prévenu,

"en ce que l'I.B.G.E. prétend pouvoir identifier l'auteur des infractions en cause sur la base des seules données qui lui sont fournies par BIAC et BELGOCONTROL,

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

en ce que, dans l'acte attaqué, le collège d'environnement a néanmoins considéré que «les infractions ici en cause et l'identité de leur auteur sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposants au dossier»,

en ce que l'acte attaqué a donc confirmé la décision de l'I.B.G.E. de déclarer la requérante coupable d'infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 et de la sanctionner en lui infligeant une amende administrative de 56.113 €, sans que soient offertes des preuves suffisantes pour fonder une telle déclaration de culpabilité, c'est-à-dire sans que la culpabilité de la requérante ait été prouvée au-delà de tout doute raisonnable;

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

et alors que, seconde branche, la décision méconnaît le principe général de droit en vertu duquel toute personne est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie;

et alors que, troisième branche, la méthode d'identification a été prise en flagrant défaut au moins une fois, le bruit causé par un hélicoptère de la police fédérale étant imputé à un avion de ligne, que la décision méconnaît le principe général de droit en vertu duquel le doute doit toujours profiter au prévenu";

que, dans le mémoire en réplique, elle soutient que l'I.B.G.E. est bien parti de l'idée qu'elle était coupable; que les procès-verbaux sont bien dénués de toute force probante; que les pièces jointes aux procès-verbaux ne permettent en tout état de cause pas de considérer qu'elle a commis une infraction puisqu'elle ne sont pas exprimées dans la même unité que la décision lui infligeant une amende; que le grief n'est pas hypothétique, puisqu'existe le précédent de SN Brussels Airlines; que le précédent SN Brussels Airlines

démontre que le bruit d'un avion peut être confondu avec une autre source sonore; que la Région bruxelloise ne fournit aucun élément étayant ses affirmations; que, puisqu'il s'agit d'une infraction pénale, la culpabilité ne peut être fondée sur des généralités mais seulement sur des faits précis; qu'il revenait à l'I.B.G.E. et au collège d'environnement de la relaxer, la Région bruxelloise ne pouvant corriger ce vice dans le cadre de la présente procédure; que le précédent SN Brussels Airlines prouve que la méthode d'imputation des infractions suivie par l'I.B.G.E. est insuffisante; qu'il existe bien un risque de superposition des sources sonores, la Région n'étayant aucunement sa réponse et ne démontrant pas qu'en l'espèce il n'y a pas eu une telle superposition; que rien n'exclut que ce soit le bruit de l'avion qui est inférieur à celui de la source alternative; que le précédent SN Brussels Airlines est le produit d'investigations de cette dernière et non d'un contrôle effectué par l'I.B.G.E. ni de pièces utilisées par ce dernier; et que c'est à la partie poursuivante qu'incombe la charge de la preuve de l'infraction;

que, dans le dernier mémoire, outre un développement des arguments contenus dans les écrits de procédure antérieurs, elle demande que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle:

“L’ordonnance du 25 mars 1999, et plus particulièrement ses articles 33 à 39bis, interprétés comme n’exigeant pas que le collège d’environnement dispose de toutes les données sur la base desquelles l’I.B.G.E. affirme avoir pu identifier une personne comme auteur des infractions et vérifier le bien-fondé de cette affirmation (et donc le bien-fondé de la déclaration de culpabilité de la personne dont il est saisi), avant de décider s’il confirme la décision dont la personne faisant l’objet d’une accusation en matière pénale au sens l’article 6 de la CEDH, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l’article 6 de la CEDH, en tant qu’elle instaure une différence de traitement entre:

i. les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l’ordonnance du 25 mars 1999, qui font l’objet de poursuites pénales, puisque le juge pénal, y compris en appel, vérifie le bien-fondé des accusations qui pourraient être portées contre elles [sic] en première instance, et en particulier des données ayant mené à leur identification comme auteurs des infractions en cause;

ii. et les auteurs présumés auteurs [sic] des infractions visées par les articles 32 et 33 de l’ordonnance du 25 mars 1999, qui font l’objet de la procédure administrative organisée par l’ordonnance du 25 mars 1999, et qui pourraient voir leur culpabilité confirmée par une autorité administrative sans que celle-ci ait accès à tout son [sic] dossier et en particulier aux données qui permettraient de vérifier qu’ils sont bien les auteurs des infractions en cause ?”;

Considérant, sur les deux premières branches, 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 quarante secondes, mais qui n’excède la norme réglementaire que pendant quelques secondes, à proximité immédiate de la route suivie par un avion dans les instants qui suivent son décollage peut raisonnablement être imputé à cet avion; qu’en l’espèce, pour toutes les infractions retenues par 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;

Considérant que la question préjudicielle que la requérante demande dans le dernier mémoire de poser à la Cour constitutionnelle aurait pu être formulée dès la requête; que le moyen, tel qu'il est exposé dans la requête, ne conteste pas la constitutionnalité des articles 33 à 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999; que la demande de question préjudicielle se rattache à un moyen nouveau, qui n'est pas d'ordre public et qui est irrecevable pour être invoqué tardivement; qu'en ces branches le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, que la circonstance qu'une seule fois en douze ans, le bruit causé par un hélicoptère ait été confondu avec le bruit d'un avion – confusion au demeurant rapidement reconnue et corrigée par l'I.B.G.E. – confirme la fiabilité de la méthode suivie par l'I.B.G.E. pour identifier les appareils responsables d'un dépassement des normes de bruit plus qu'elle ne la met en doute; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé".

Il n'y pas lieu de se départir de cette jurisprudence, la partie requérante ne se prévalant pas d'éléments factuels spécifiques au cas d'espèce dans sa requête et ses mémoires. En conséquence, le neuvième moyen n'est pas fondé et il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle proposée par la partie requérante.

XIII. Dixième moyen

XIII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le dixième, de la violation de l'autorité de chose décidée, des principes de bonne administration et des principes généraux du droit pénal.

Elle indique que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) l'a autorisée à soumettre un seul mémoire en défense pour les infractions commises dans le courant des mois de juillet et d'août 2007, ce qui ne peut s'interpréter que comme une décision de jonction. Or, en rendant deux décisions distinctes, elle constate que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) a retiré cette décision de jonction, au mépris du principe de l'autorité de chose jugée, des principes généraux de bonne administration et des principes généraux du droit pénal. Selon elle, rien ne justifie le refus de cette jonction qui aurait permis de réduire ses frais de défense et de diminuer l'engorgement des autorités administratives et du Conseil d'État, sinon le souhait de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) de ne pas être limité au plafond des 125.000 €.

En réplique, elle fait valoir que le refus de jonction des causes est arbitraire et va à l'encontre des principes d'économie de procédure et de bonne administration et qu'il ne peut lui être reproché d'introduire des recours pour défendre ses droits.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments.

XIII.2. Appréciation

Le courrier par lequel l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) a autorisé le conseil de la partie requérante à ne communiquer qu'un mémoire en défense à propos d'infractions reprises dans des procès-verbaux distincts ne s'apparente pas à une décision de jonction des causes, aucun de ses termes n'ayant un tel objet.

Par ailleurs, c'est effectivement à la partie adverse qu'il appartient d'apprécier discrétionnairement s'il convient ou non de joindre deux affaires, sans devoir avoir égard aux avantages pouvant en découler pour la partie requérante.

Le dixième moyen n'est ainsi pas fondé.

XIV. Onzième moyen

XIV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le onzième, de la violation des principes généraux du droit pénal, et en particulier du principe selon lequel il n'y a pas infraction lorsque le comportement du prévenu résulte de la contrainte irrésistible ou d'une erreur invincible.

Elle relève que la partie adverse a refusé de reconnaître qu'elle a agi sous la contrainte de l'autorité et qu'elle a versé dans une erreur invincible, alors que tel était bien le cas. Elle souligne que l'application des principes qu'elle invoque n'est pas contestable, même dans le cadre des amendes administratives et qu'elle peut se prévaloir du principe selon lequel "il n'y a pas infraction lorsque le prévenu a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister" (contrainte irrésistible), consacré par l'article 71 du Code pénal ainsi que de celui selon lequel il n'y a pas non plus d'infraction lorsque le prévenu "n'a failli en rien à l'attention, à la diligence et à la prévoyance normalement exigibles de lui dans les circonstances de la cause" (erreur invincible). Elle fait valoir qu'elle se trouvait bien dans ces situations car le respect des normes de bruit fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, précité, dépend de variables indépendantes de la volonté des compagnies aériennes et que le

dépassement ou non de ces normes de bruit ne dépend ni de leur volonté ni de celle de leurs pilotes (il ressort des pièces jointes à la requête que même les avions les moins bruyants du marché et avions très peu chargés violent ces normes de bruit) Elle considère que les dépassements ou non des normes dépendent de variables indépendantes de la volonté des compagnies aériennes et de leurs pilotes (en premier lieu, le survol de la région et les plans de vol imposés par les autorités de régulation, mais également de nombreux facteurs de pression sonore et des conditions météorologiques n'entrant pas en compte lors des mesures de bruit, et par exemple la réalisation de travaux sur les pistes permettant de ne pas survoler le territoire de la Région bruxelloise). Elle relève encore que l'affirmation de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) selon laquelle "bon nombre des avions admis à l'aéroport respectent les normes acoustiques régionales" n'est pas pertinente et n'est au demeurant pas prouvée. Selon elle, la Région bruxelloise l'a admis à propos des instructions données par l'État fédéral, BELGOCONTROL et BAC dans le cadre de l'action en cessation qu'elle a introduite devant les juridictions judiciaires, même si elle concernait le plan de dispersion des vols adopté par l'État fédéral. Elle en conclut qu'il appartenait au collège d'Environnement de constater qu'elle pouvait se prévaloir de causes de justification.

En réplique, elle expose qu'il n'est pas contestable qu'elle peut se prévaloir de causes de justification même en matière d'amendes administratives, l'enseignement des arrêts de la Cour constitutionnelle étant transposable en l'espèce. Elle maintient que le dépassement ou non des normes de bruit ne dépend pas du comportement des compagnies aériennes et de leurs pilotes et que, puisque même les avions les moins bruyants violent les normes de bruit, c'est qu'il est impossible de s'assurer de leur respect. Elle explique qu'un avion qui monte rapidement émet plus de bruit et que les pilotes ne sont pas libres de la vitesse qu'ils adoptent. Elle insiste sur la circonstance que le dépassement des normes sonores dépend de variables indépendantes du comportement des compagnies et de leurs pilotes et dépend avant tout du survol de la région et des plans de vol, ce que la Région bruxelloise a reconnu dans le cadre de l'action en cessation. Elle relève également que les exemples donnés par la partie adverse pour justifier que plusieurs compagnies respectent davantage les normes de bruit ne sont pas pertinents car ils concernent des vols de jour pour lesquels ces normes sont moins strictes. Elle estime encore que le dépassement des normes dépend de nombreux facteurs de pression sonore et des conditions météorologiques et que dès lors que ces éléments sont de nature à avoir une influence sur le bruit perçu, elle prétend qu'il ne lui est pas possible de savoir si elle va ou non commettre une infraction et peut donc invoquer l'existence d'une cause de justification. Ainsi, elle constate que plus d'infractions ont été commises lors de la réfection de certaines pistes, ce qui l'a obligé à survoler

d'avantage le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Enfin, selon elle, il n'est pas pertinent et au demeurant pas prouvé que de nombreuses compagnies ne dépassent jamais les normes de bruit et que, même si l'arrêté du 27 mai 1999, précité, prévoit des zones différentes, il n'en reste pas moins que les compagnies aériennes ne peuvent jamais déterminer si elles vont ou non commettre une infraction.

Dans son dernier mémoire, elle se prévaut d'une étude réalisée par DHL AIR qui établit, selon elle, que ce qui distingue les vols pris en infraction de ceux qui ne le sont pas, c'est la route suivie sur instruction contraignante des autorités fédérales. Elle explique que, d'après cette étude, les infractions commises par cette société, lors de décollages de nuit, se situent toutes sur la ligne à destination de Lagos, et aucune sur la ligne à destination de Leipzig. Selon elle, la raison de ce constat est que les vols pour le Lagos décollent de la piste 25 R et empruntent les routes aériennes CIV2C ou CIV1E, alors que les vols pour Leipzig décollent de la piste 20 et empruntent une autre route qui ne survole pas la Région bruxelloise. Elle en conclut que c'est la route de décollage imposée à un avion qui explique que cet avion soit pris ou non en infraction. Elle estime ainsi avoir invoqué une cause de justification consistant à avoir agi sous la contrainte irrésistible des instructions de l'État, d'une manière qui, à tout le moins, n'est pas dénuée de toute crédibilité. Elle note aussi que dans le cadre de la procédure au judiciaire qui a été menée contre le plan de dispersion des vols, tant la Région de Bruxelles-Capitale que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) ont reconnu que les vols des compagnies aériennes étaient susceptibles de commettre des infractions eu égard aux instructions de vol qui leur étaient données. Elle ajoute que ceci a également été soulevé par la Commission européenne dans le cadre de la question préjudicielle C-120/10 posée à la Cour de justice de l'Union européenne.

Au vu de ce contexte, elle sollicite la désignation d'un expert.

XIV.2. Appréciation

Ce moyen a déjà été examiné, à plusieurs reprises, par le Conseil d'État.

Ainsi, dans son arrêt n° 241.596 du 24 mai 2018, il a jugé ce qui suit:

"Considérant que s'il est vrai que les avions qui décollent de l'aéroport de Bruxelles-National sont tenus de suivre les indications qui leur sont données par les autorités de contrôle du trafic aérien et que le risque de dépassement des normes de bruit est plus élevé lorsque certaines conditions sont ainsi imposées, la requérante n'établit pas que ces indications imposent nécessairement un comportement tel que les avions qui les respectent créent

une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement; que de très nombreux avions décollent de l'aéroport de Bruxelles-National et y atterrissent sans provoquer un bruit qui dépasse ces normes; qu'à supposer qu'il ne soit pas possible pour le pilote de déterminer avec précision le volume sonore que son appareil provoquera au niveau du sol, le fait qu'une faible proportion d'appareils soient en infraction indique qu'il est possible, en prenant une marge de sécurité adéquate, de piloter l'appareil ou de paramétrer le pilotage automatique de manière à ne pas commettre d'infraction; que, même si l'on devait avoir égard à l'étude établie par une compagnie aérienne et produite tardivement par la requérante, on devrait constater que cette étude n'étaie pas les affirmations de celle-ci, dans la mesure où il est évident qu'un avion qui ne survole pas ou pratiquement pas le territoire de la Région de Bruxelles-capitale ne court que très peu de risques de commettre une infraction aux normes en vigueur dans cette Région, au contraire d'un avion qui la survole; que ce constat n'accrédite en rien l'idée que l'avion qui se voit assigner une route donnée, survolant Bruxelles, commet inévitablement des infractions; qu'il n'appuie donc pas l'existence d'une contrainte irrésistible qui aurait dû être retenue comme cause de justification; que le moyen n'est pas fondé".

Il n'y a pas lieu de se départir de cette jurisprudence, la partie requérante ne se prévalant pas de nouveaux éléments à l'appui de son recours. Le onzième moyen n'est en conséquence pas fondé.

XV. Douzième moyen

XV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le douzième, de la violation du principe de non-discrimination, notamment consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution et par l'article 1^{er} du 12^e Protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'excès de pouvoir.

En substance, elle constate que le traitement qui lui a été réservé du fait de la procédure suivie la place dans une situation moins favorable que si elle avait été poursuivie devant les juridictions pénales. Elle affirme qu'il en va ainsi du montant de l'amende, de la possibilité de bénéficier d'un contrôle de la légalité et de la constitutionnalité des normes qui lui ont été appliquées, du fait qu'elle a été poursuivie par l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) qui partait de l'idée préconçue qu'elle était coupable, du fait qu'elle aurait été jugée par un organe distinct de l'organe poursuivant, du fait qu'elle aurait pu bénéficier des garanties du procès pénal (droits de la défense, présomption d'innocence, causes de justification), de la possibilité de bénéficier de circonstances atténuantes, et de la possibilité de bénéficier d'un appel effectif puisque le collège d'Environnement ne s'est pas prononcé sur son recours. Elle estime qu'il convient d'interroger la Cour constitutionnelle sur ces différences de traitement et ajoute qu'elle a été discriminée

dès lors que le collège d'Environnement n'est pas politiquement responsable de ses décisions.

En réplique, elle fait valoir que, si le 12^e protocole n'a pas été ratifié par la Belgique, elle a quand même visé les articles 10 et 11 de la Constitution et y ajoute l'article 26 du PIDCP, qui touche à l'ordre public. Elle prétend qu'elle n'est pas jugée par une juridiction judiciaire mais par un organe qui ne s'intègre pas dans l'organisation constitutionnelle et qu'il faut poser une question préjudicielle quant au fait que le collège d'Environnement n'est pas tenu de justifier ses décisions devant un ministre politiquement responsable.

Dans son dernier mémoire, elle revient sur l'inconstitutionnalité de l'article 33, 7^o, b) de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, en tant qu'il ne permet pas de tenir compte de circonstances atténuantes et elle s'en réfère aux développements qu'elle y a consacrés à propos du premier moyen. Elle estime également qu'une question préjudicielle devrait être posée à la Cour constitutionnelle dès lors qu'elle ne peut se prévaloir, dans le cadre de la procédure administrative, des mesures d'individualisation des peines prévues par la loi du 19 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation alors que tel aurait été le cas si le Procureur du Roi avait décidé de poursuites pénales. Elle critique également la différence de traitement qui découle de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, quant au taux des amendes susceptibles d'être infligées. Ainsi, elle constate que le taux de l'amende administrative peut varier entre 625 et 62.500 euros alors que le montant de l'amende au pénal peut varier de 0,25 à 75 euros. Elle considère que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n^o 44/2011 n'est pas exact sur ce point et qu'il y a bien une discrimination non justifiée. Selon elle, les motifs mis en avant pour justifier cette différence de traitement ne sont pas pertinents et elle s'en explique. Enfin, elle relève que si le Conseil d'État peut vérifier l'existence d'un rapport de proportionnalité entre le comportement puni et la peine prononcée, il n'a pas compétence pour moduler l'amende ou pour accorder une remise totale ou partielle de celle-ci pour des motifs d'équité. Elle demande ainsi que soit posée à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle libellée comme suit:

"L'ordonnance du 25 mars 1999, et en particulier son article 33, 7^o, b), lu à la lumière de l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, [viole-t-elle] les articles 10 et 11 de la Constitution en tant [qu'elle] établit une différence de traitement entre les auteurs présumés d'une même infraction:

- ceux faisant l'objet de poursuites pénales étant passibles d'une amende de 1,38 et 412,50 euros (compte tenu des décimes additionnels) par infraction;
- tandis que ceux qui font l'objet de poursuites administratives sont passibles d'une amende de 625 à 62.500 euros par infraction".

XV.2. Appréciation

Par l'arrêt n° 201.373 du 26 février 2010, le Conseil d'État a posé à la Cour constitutionnelle plusieurs questions préjudicielles, similaires à celles qui sont sollicitées dans la présente requête en annulation. Par l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a jugé que ces questions appelaient une réponse négative, si ce n'est une branche qui portait sur la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende prévue. Sur ce point, il est renvoyé à l'examen du premier moyen. Il n'y a dès lors plus lieu d'interroger à nouveau la Cour à ce propos.

Par ailleurs, en ce qui concerne les mesures d'individualisation des peines prévues par la loi du 19 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, la Cour constitutionnelle s'est également prononcée comme suit dans son arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016 :

"B.28.1. Le législateur ordonnancier a opté, en l'espèce, pour un système alternatif (article 42 du Code de l'inspection). Il revient au procureur du Roi de décider de poursuivre ou de ne pas poursuivre les auteurs présumés d'infractions à l'article 31 du Code. Sa décision de poursuivre le contrevenant exclut l'application d'une amende administrative alternative. Sa décision de ne pas poursuivre permet à l'autorité administrative compétente d'appliquer une amende administrative alternative (article 44 du Code). Pour un même dépassement des normes de bruit fixées par le Gouvernement, son auteur peut donc soit être renvoyé devant le tribunal correctionnel, soit se voir infliger une amende administrative alternative. Dans cette dernière hypothèse, il peut introduire un recours contre la décision lui infligeant cette amende devant le Collège d'environnement (article 49 du Code de l'inspection). La décision de ce Collège peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'État.

B.28.2. Lorsque l'auteur d'un même fait peut être puni, comme en l'espèce, de manière alternative, la Cour a jugé qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine: lorsque, pour les mêmes faits, le tribunal correctionnel peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (article 85 du Code pénal) ou lorsqu'il peut accorder un sursis (loi du 29 juin 1964), la juridiction non pénale, saisie du recours dirigé contre la décision d'infliger une sanction administrative, doit en principe disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine (arrêts n^{os} 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007, 42/2009 et 44/2011).

B.29.1. Ainsi qu'il est dit en B.27, le législateur ordonnancier a tenu compte de cette jurisprudence en ce qui concerne les circonstances atténuantes. Par contre, il n'a pas permis à l'autorité administrative infligeant l'amende administrative alternative, le fonctionnaire compétent ou le Collège d'environnement, d'accorder une mesure de sursis ou la suspension du prononcé.

B.29.2. Bien que, d'après l'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée qui précise que "la répression pénale doit être réservée aux cas les plus graves" (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-

524/1, p. 22), la personne qui fait l'objet d'une sanction administrative alternative soit censée avoir commis un fait moins grave que celle qui est citée devant le tribunal correctionnel, il est raisonnablement justifié qu'elle ne puisse bénéficier d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, une telle mesure étant difficilement conciliable avec une procédure qui ne se déroule pas devant une juridiction pénale.

La suspension du prononcé vise essentiellement à éviter des effets qui s'attachent aux condamnations pénales : elle est inscrite au casier judiciaire central (article 590, 2°, du Code d'instruction criminelle) mais elle ne figure ni parmi les informations enregistrées dans le casier judiciaire auxquelles peuvent accéder certaines administrations publiques (article 594, 3°, du même Code), ni parmi celles qui sont inscrites sur l'extrait du casier judiciaire délivré, à sa demande, à la personne concernée (article 595, 1°, du même Code); la loi permet de demander que la suspension ne soit pas prononcée en audience publique (articles 4 et 5, § 2, de la loi du 29 juin 1964).

B.30.1. Le raisonnement qui précède ne vaut pas pour le sursis à l'exécution des peines. Cette mesure, qui existe depuis la loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle dans le système pénal, avait pour objectif initial de réduire les inconvénients inhérents à l'exécution des peines, notamment des courtes peines de prison, et de ne pas compromettre la réinsertion de l'intéressé. Elle a toutefois été étendue aux peines d'amende, ce que confirme l'article 8, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi du 29 juin 1964, et elle n'a pas été considérée par le législateur comme incompatible avec une amende administrative prononcée par une autorité autre qu'une juridiction pénale (voir l'article 141, § 7, alinéa 3, introduit par la loi-programme du 24 décembre 2002 dans la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités).

Qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel, par une autre juridiction, ou même par une autorité administrative, en l'espèce le fonctionnaire compétent ou le Collège d'environnement, le sursis peut, dans l'un et l'autre cas, inciter de la même manière le condamné à s'amender, par la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation au paiement d'une amende.

B.30.2. En ce qu'il ne permet pas d'assortir d'un sursis la décision d'infliger une amende administrative alternative, l'article 45 du Code de l'inspection crée une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable.

Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur ordonnancier de déterminer à quelles conditions ou sur la base de quels critères un sursis peut être accordé et de fixer les conditions et la procédure de son retrait. L'annulation partielle de la disposition attaquée n'a pas pour conséquence que celle-ci ne pourrait plus, dans l'attente d'une intervention législative, être appliquée par les autorités administratives et par le Conseil d'État lorsqu'ils constatent que les infractions sont établies, que le montant de l'amende n'est pas disproportionné à la gravité de l'infraction et qu'il n'y aurait pas eu lieu d'accorder un sursis même si cette mesure avait été prévue par la loi.

B.31. En cette mesure, le moyen est fondé. Il convient d'annuler l'article 45 du Code de l'inspection, tel qu'il a été renuméroté et modifié par l'article 54 de l'ordonnance du 8 mai 2014, mais uniquement en ce qu'il ne permet pas d'assortir d'un sursis la décision d'infliger une amende administrative alternative".

Il ressort de ce qui précède que l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, est inconstitutionnelle en tant qu'elle ne prévoit pas d'assortir d'un sursis les amendes qu'elle commine. Ce constat ne suffit cependant pas à justifier l'annulation

de l'acte attaqué s'il s'avère que les infractions sont établies, que le montant de l'amende n'est pas disproportionné à la gravité de l'infraction et qu'il n'y aurait pas eu lieu d'accorder un sursis même si cette mesure avait été prévue par la loi.

Dans la version applicable à l'époque où le collège d'Environnement s'est prononcé, l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1964, précitée, énonçait que "Lorsque le condamné n'a pas encouru antérieurement de condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus de douze mois, les juridictions de jugement peuvent, en condamnant à une peine de travail ou à une ou plusieurs peines ne dépassant pas cinq ans, ordonner, par décision motivée, qu'il sera sursis à l'exécution soit du jugement ou de l'arrêt, soit de tout ou partie des peines principales ou subsidiaires. La décision ordonnant ou refusant le sursis et, le cas échéant, la probation, doit être motivée conformément aux dispositions de l'article 195 du Code d'instruction criminelle". Au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation, l'autorité chargée d'infliger une amende dispose d'un pouvoir d'appréciation pour octroyer le bénéfice du sursis à un contrevenant.

En l'espèce, la partie requérante ne s'est pas prévalu des dispositions de la loi du 29 juin 1964, précitée, devant le collège d'Environnement alors qu'elle a fait valoir des circonstances atténuantes ainsi que des causes de justification. Même si l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, avait prévu la possibilité d'invoquer les dispositions de la loi du 29 juin 1964, précitée, le collège d'Environnement aurait refusé d'en faire bénéficier la partie requérante en raison du caractère répété des infractions. Par conséquent, il est dénué d'intérêt de poser une nouvelle question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. Le douzième moyen n'est pas fondé.

XVI. Treizième moyen

XVI. 1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le treizième, de la violation de l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999 sur la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, lu seul ou en combinaison avec le principe de non-discrimination.

Elle indique avoir déjà fait l'objet de nombreuses condamnations pour cause de non-respect des seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999, précité, pour un montant très supérieur au maximum prévu par l'ordonnance. Elle souligne que toutes ces condamnations ont fait l'objet de recours devant le collège d'Environnement puis devant le Conseil d'État et que ces condamnations ne sont

donc pas définitives et irrévocables. À son estime, il y a concours matériel d'infractions et, en vertu de l'article 60 du Code pénal, en cas de concours matériel d'infractions, les montants des amendes infligées sont cumulés sans pouvoir excéder le double du maximum de la peine la plus forte. Elle rappelle qu'en vertu de l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, "En cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 EUR". Elle expose qu'au regard des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 1^{er} du 12^e protocole additionnel à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elle ne pouvait pas être traitée plus sévèrement que si elle avait fait l'objet de poursuites pénales. Elle affirme qu'il y a concours matériel d'infractions lorsqu'une personne a commis plusieurs infractions et que celles-ci n'ont pas encore donné lieu à une condamnation définitive et irrévocable, même si les infractions en cause font l'objet de poursuites distinctes et il revient au juge de le constater. Au vu du nombre important de condamnations qui lui ont déjà été infligées et qui ne sont pas encore définitives et irrévocables, pour un montant largement supérieur à 125.000 €, il appartenait, selon elle, à l'autorité de constater qu'elle ne pouvait plus faire l'objet d'une amende. Elle considère qu'admettre la thèse selon laquelle l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, implique uniquement qu'une amende de plus de 125.000 € ne peut pas être infligée, méconnaît la lettre de cette disposition et revient à la priver de tout contenu puisque l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) est ainsi libre de saucissonner les poursuites et de violer le principe d'égalité et de non-discrimination alors qu'elle aurait bénéficié d'un autre régime si elle avait fait l'objet de poursuites pénales.

En réplique, elle se prévaut d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que de l'article 26 du PIDCP et répète que l'interprétation de l'article 41 de l'ordonnance, précitée, selon laquelle cette disposition interdirait uniquement qu'une amende de plus de 125.000 € soit infligée par le biais d'une unique amende est contraire au texte de cette disposition. Elle maintient que cette interprétation vide cette disposition de son contenu puisqu'il suffit à l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) de "saucissonner" les procédures pour éviter le plafond de 125.000 €. Selon elle, en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution et 26 du PIDCP, elle ne pouvait pas être traitée de manière plus sévère que si elle avait fait l'objet de poursuites pénales.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments et demande de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle libellée comme suit:

"L'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999 rapproché de l'article 20, 4^e, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, tel qu'interprété par l'I.B.G.E. et le

Collège d'environnement, à savoir d'une manière qui restreint le bénéfice des règles du concours matériel d'infractions, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que la personne poursuivie pour infraction à l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 :

- au pénal, bénéficie de l'application de l'article 60 du Code pénal qui consacre le principe selon lequel, en cas de concours matériel d'infractions de nature délictueuse, les montants des amendes infligées sont cumulés sans pouvoir excéder le double du maximum de la peine la plus forte, à savoir un maximum [de] 825 euros (soit maximum [sic] le double du maximum de la peine la plus forte (412,5 euros compte tenu des décimes additionnels);

- dans le cadre de la procédure d'amende administrative, se voit appliquer l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui est nettement plus sévère puisqu'il permet l'infini cumul des amendes non définitives et irrévocables pour autant que l'I.B.G.E. n'inflige pas d'amende supérieure à 125.000 euros par une seule et même décision?".

XVI.2. Appréciation

Ce moyen ainsi que la question préjudicielle suggérée ont déjà été examinés à plusieurs reprises par le Conseil d'État.

L'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, porte qu'"en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 euros".

L'article 100 du Code pénal autorise expressément les lois et règlements particuliers à déroger aux dispositions du premier livre de ce Code. Il s'en déduit que ces règles, et notamment celles qui ont trait au concours d'infractions, ne sont pas d'ordre public et qu'il n'est pas contesté que le législateur bruxellois puisse, par la voie d'une ordonnance en matière de protection de l'environnement, déterminer les contours du régime des sanctions qu'il compte mettre en œuvre à cette occasion comme l'y autorise l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dans son arrêt n° 223.311 du 29 avril 2013, le Conseil d'État a considéré que la thèse de la partie requérante selon laquelle l'autorité devrait prendre en compte toutes les infractions commises au fil du temps par une compagnie aérienne, ne peut être retenue dès lors, d'une part, que cela obligerait l'autorité à surseoir à prendre sa décision aussi longtemps que des procès-verbaux seraient établis, ce qui rendrait l'objectif de répression difficilement applicable et, d'autre part, que cela reviendrait à dispenser toute compagnie aérienne déjà condamnée à concurrence de

125.000 €, de toute condamnation complémentaire, quel que soit le nombre d'infractions ultérieurement constatées.

Examinant la question de la différence de traitement existant entre la personne faisant l'objet de poursuites pénales et celle faisant l'objet de poursuites administratives, le Conseil d'État a également considéré qu'il ressort de différents passages de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2011 que chaque système a ses avantages et ses inconvénients et qu'il ne saurait être question de nécessairement octroyer les mêmes garanties dans les deux cas. Le Conseil d'État a encore précisé, en réponse à l'argument selon lequel l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle énonce également qu'il doit exister un parallélisme dans le mécanisme d'individualisation de la peine, que l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, institue précisément un tel mécanisme d'individualisation. Eu égard à l'article 11 de la loi spéciale, précitée, le législateur bruxellois a ainsi pu concevoir un régime pour le concours d'infractions différent de celui qui est consacré par les articles 60 et suivants du Code pénal.

L'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée porte qu'"en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 euros".

Cette disposition limite ainsi le cumul des amendes au double du maximum de l'amende encourue. L'article 60 du Code pénal fixe, pour sa part, cette limite au double de la peine la plus forte.

Dès lors que la question préjudicielle ne met pas en doute la conformité de l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, avec la Constitution, mais la manière dont cette disposition serait mise en œuvre par l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) et le collège d'Environnement, il n'y a pas lieu de la poser, la partie adverse étant compétente pour adopter ses propres règles en matière de concours d'infractions.

En conséquence, le treizième moyen n'est pas fondé.

XVII. Quatorzième moyen

XVII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le quatorzième, de la violation des principes généraux du droit pénal, en particulier la violation du principe consacré par les articles 85 et 100 du Code pénal selon lequel l'existence de circonstances atténuantes permet d'imposer des amendes d'un montant inférieur au minimum légal, et du principe de non-discrimination.

Elle indique, dans une première branche, que le montant moyen par infraction de l'amende infligée est largement supérieur au minimum de 625 € prévu par l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée. Elle soutient que les principes généraux de droit pénal incluent celui selon lequel l'existence de circonstances atténuantes permet d'imposer des amendes administratives d'un montant inférieur au minimum légal et que les mêmes éléments que ceux invoqués au titre de cause de justification, et notamment celui d'utiliser des avions conformes aux spécifications des chapitres 3 et 4 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, constituaient *a fortiori* des circonstances atténuantes (l'I.B.G.E. et le collège d'Environnement ayant déjà admis cet élément pour calculer le montant de l'amende). Elle en déduit qu'elle devait donc bénéficier de circonstances atténuantes.

Dans une seconde branche, elle souligne qu'en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution, l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) qui avait, dans une décision du 20 avril 2006, reconnu le bénéfice de circonstances atténuantes dans les mêmes circonstances (emploi d'avions chapitres 3 et 4), aurait dû le lui reconnaître également, en l'espèce.

En réplique, elle affirme que les enseignements des arrêts qu'elle cite sont transposables, en l'espèce, et qu'elle peut invoquer le bénéfice de circonstances atténuantes pour les motifs qui justifient de conclure au caractère fondé du moyen relatif aux causes de justification.

Dans son dernier mémoire, eu égard aux arrêts n° 44/2011 et n° 134/2012 de la Cour constitutionnelle, elle est d'avis que l'acte attaqué doit être annulé pour défaut de fondement légal et, à tout le moins, pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution plutôt que pour violation des articles 85 et 100 du Code pénal qui n'ont pas vocation à s'appliquer en l'espèce.

XVII.2. Appréciation

Il a déjà été répondu à ce moyen, tel que reformulé dans le dernier mémoire, à l'occasion de l'examen du premier moyen. En conséquence, ce quatorzième moyen n'est pas fondé.

XVIII. Quinzième moyen

XVIII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le quinzième, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'obligation de motivation matérielle (inexactitude, insuffisance et contradiction des motifs), des principes généraux de bonne administration, notamment le principe de confiance légitime, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, elle indique que l'acte attaqué repose sur des motifs insuffisants ou inexacts. Il en va ainsi, à son estime, du motif selon lequel il est satisfait à l'exigence d'indépendance et d'impartialité, du motif rejetant l'argument relatif au principe de la légalité des délits et du motif rejetant l'argument pris de la violation de la présomption d'innocence.

Dans une seconde branche, elle relève que l'acte attaqué repose sur des motifs insuffisants ou en contradiction avec une prise de position expresse de l'autorité à ce sujet. Elle prétend qu'il lui est impossible de déterminer le comportement à adopter pour être certaine de respecter les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999, précité, et qu'elle a agi sous la contrainte des décisions de l'État belge et des instructions de BAC et de BELGOCONTROL, ce que la Région bruxelloise, dont le collège d'Environnement est un organe, avait reconnu dans la requête d'appel déposée dans le cadre d'une procédure en cessation, au terme de laquelle la Cour d'appel a d'ailleurs jugé que les compagnies aériennes sont les auteurs matériels des violations mais que celles-ci "ne se seraient pas produites sans les instructions contraignantes de l'État fédéral, d'une part, et les directives de BIAC et de BELGOCONTROL, d'autre part". Elle constate aussi que l'acte attaqué ne contient aucune motivation quant au changement de position de l'autorité.

En réplique, elle fait observer que la partie adverse ne répond pas à une partie de son argumentation et qu'il existe bien une contradiction entre la thèse développée par la région devant la Cour d'appel et l'acte attaqué. Selon elle, la

région engage le collège d'Environnement qui n'a pas de personnalité juridique. Elle maintient que la région a bien admis l'existence d'un lien causal entre le suivi d'une route et la violation de l'arrêté du 27 mai 1999, précité, et que le collège d'Environnement aurait dû exposer les motifs justifiant cette différence de position.

Dans son dernier mémoire, elle relève l'insuffisance des motifs de l'acte attaqué sur différents points.

XVIII.2. Appréciation

Quant à la première branche du moyen, il y a lieu de souligner que l'acte attaqué comporte en son point II, C, une réponse adéquate à l'argument visé par cette branche du moyen. La partie requérante est sans intérêt à critiquer la motivation rejetant ainsi sa position sur ce point de droit dès lors que, comme il a été dit lors de l'examen du quatrième moyen, cette position n'est pas fondée. Quant à la matérialité des infractions, les pièces déposées au dossier administratif établissent bien que ce sont des appareils de la partie requérante qui ont commis les infractions qui lui sont reprochées. Il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé en sa première branche.

Quant à la seconde branche, la décision attaquée est suffisamment motivée par la référence au nombre et à l'importance des dépassements constatés. Le collège d'Environnement ne devait pas, en outre, justifier sa décision par rapport à la position défendue par l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) et la Région de Bruxelles-Capitale dans la procédure qu'ils ont engagée contre l'État en vue de faire cesser les nuisances causées par le trafic aérien, particulièrement alors que cet argument n'avait pas été soulevé comme tel dans le recours que la partie requérante lui avait adressé, dans lequel l'action en cessation n'était évoquée que dans la partie consacrée au contexte judiciaire. En cette branche, le moyen n'est également pas fondé. Dès lors que le moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'obligation de motivation matérielle, il appartenait à la partie requérante de cibler, dès sa requête, toutes les critiques adressées à la motivation de l'acte attaqué, ce moyen n'étant pas d'ordre public. Le moyen est ainsi tardif pour les autres aspects développés dans le dernier mémoire.

Il s'ensuit que le quinzième moyen n'est pas fondé.

XIX. Seizième et dix-septième moyens

La partie requérante renonce à ces deux moyens dans son dernier mémoire.

XX. Dix-huitième moyen

XX.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans son mémoire en réplique, un nouveau moyen qu'elle intitule "défense au fond".

Elle indique que, dans son arrêt n° 201.373 du 26 février 2010, le Conseil d'État a considéré que le contrôle qu'il exerce répond à la notion de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle estime qu'il appartient donc au Conseil d'État de décider du bien-fondé des accusations dirigées contre elle. Elle expose que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) n'a pas rapporté la preuve de sa culpabilité au-delà de tout doute raisonnable et qu'il y a donc lieu d'annuler l'acte attaqué et de l'acquitter.

Dans son dernier mémoire, elle maintient que sa culpabilité n'a pas été établie dans le respect de l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et prend acte de ce que le Conseil d'État n'a qu'un pouvoir d'annulation de l'acte attaqué.

XX.2. Appréciation

Comme l'a déjà jugé le Conseil d'État dans de nombreux arrêts, l'expression "pleine juridiction" fait référence à l'étendue du contrôle qu'il exerce au contentieux de l'annulation et non à la nature du pouvoir qu'il exerce à l'égard des amendes administratives. Ce pouvoir est un pouvoir d'annulation et non de réformation. Il ne peut donc être question d'acquitter la partie requérante.

En conséquence, le dix-huitième moyen est irrecevable.

XXI. Dix-neuvième moyen

XXI.1. Thèse de la partie requérante

Dans un courrier du 12 septembre 2012, soit postérieurement au dépôt du mémoire en réplique, la partie requérante soulève un moyen nouveau qu'elle présente comme touchant à l'ordre public et tenant au fait que la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) serait illégale, voire inexistante, et que la décision du collège d'Environnement s'est approprié cette nullité radicale.

En substance, elle relève qu'une décision du collège d'Environnement du 7 août 2012 a mis à néant une décision de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) concernant la compagnie aérienne DHL AIR Ltd au motif que cette décision a été signée par une personne n'en ayant pas le pouvoir. Elle rappelle que l'article 2, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 [créant Bruxelles Environnement], dispose que "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". Au vu de cette disposition, elle fait valoir que les décisions infligeant une amende doivent être prises par le fonctionnaire dirigeant et porter une double signature. Or, elle constate qu'en l'espèce, la décision de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) a été signée par une personne non identifiée et ne porte pas la double signature requise. Elle en conclut que cette décision est nulle, voire inexistante.

Dans son dernier mémoire, elle renonce à la critique relative à la double signature. Quant à la signature du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement), elle maintient que ce moyen est d'ordre public en tant qu'il concerne la compétence de l'autorité administrative et que cette illégalité ne peut être couverte par la décision sur recours prise par le collège d'Environnement car, à son estime, le collège ne se substitue pas à l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement). Ainsi, elle considère que le collège ne peut infliger une amende si l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) ne l'a pas fait valablement. Elle soutient dès lors qu'en l'espèce, la décision de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) est inexistante et que le recours dirigé à son encontre est sans objet. Par ailleurs, elle indique que, lors de l'audition prévue devant le collège, elle a constaté que le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) n'était pas en mesure de répondre aux questions de fond relative à son dossier et qu'il aurait reconnu qu'il n'adoptait pas

lui-même les décisions relatives aux amendes administratives mais qu'il en assumait la responsabilité. Enfin, elle reproduit la signature que ce fonctionnaire a apposée sur un courrier destiné à l'auditorat du Conseil d'État et celle qui figure sur la décision de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) qui a été confirmée par l'acte attaqué. À son estime, les signatures ne sont pas les mêmes. Elle se prévaut également d'un rapport d'expertise du 20 novembre 2013 établi par une experte judiciaire en écriture et en faux documents qui a été chargée par ses soins d'examiner les signatures en cause. Elle s'en réfère à la conclusion de ce rapport qui mentionne "qu'il y a lieu de croire que la signature n'est pas attribuable à son titulaire présumé, Monsieur Jean-Pierre HANNEQUART". Elle demande que l'auditorat procède à des mesures d'instruction complémentaire si cette conclusion ne devait pas être suivie. Enfin, elle se réserve le droit d'introduire une procédure d'inscription en faux si ce fonctionnaire dirigeant venait à contester les conclusions de l'expertise précitée.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste la recevabilité de ce moyen qu'elle juge tardif.

XXI.2. Appréciation

Comme l'a déjà jugé le Conseil d'État, le moyen revêt un caractère d'ordre public et touche à la compétence de l'auteur de l'acte, de sorte qu'il peut être soulevé d'office.

La circonstance qu'il soit soulevé tardivement n'a pas empêché l'auditeur de l'examiner, ni la partie adverse de pouvoir y répondre dans son dernier mémoire. Aucune circonstance propre au cas d'espèce ne justifie que l'invocation de ce moyen à ce stade de la procédure soit considérée comme une atteinte manifeste à la loyauté procédurale.

Sur le fond, il n'y a pas lieu de prendre en compte l'expertise dont se prévaut la partie requérante dès lors qu'elle n'a pas été sollicitée dans le cadre d'un débat contradictoire. En outre, si celle-ci est convaincue de l'existence d'un faux, il lui appartient de s'adresser aux autorités judiciaires pour le faire constater, ce qu'elle n'a pas fait. Enfin, la décision prise par l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) comporte bien une signature avec le nom du fonctionnaire dirigeant Jean-Pierre HANNEQUART de sorte qu'il n'y a pas lieu de déclarer fondé le dix-neuvième moyen.

XXII. Vingtième moyen

XXII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans son dernier mémoire, un vingtième moyen de la violation de son droit d'accès à son dossier, de l'article 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, du principe de la présomption d'innocence notamment consacré par l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe général des droits de la défense et du principe du contradictoire (notamment consacrés par l'article 6, § 3, de cette Convention), et du principe de bonne administration *audi alteram partem*.

Elle soutient que la décision du collège d'Environnement a été prise sans qu'elle ait eu accès, en temps utile, à l'ensemble des éléments du dossier administratif. Elle se plaint de n'avoir jamais eu accès aux relevés des vols effectués par BAC et BELGOCONTROL, le collège ayant seulement constaté que si elle voulait s'informer plus amplement, elle pouvait s'en informer auprès de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement). Elle en déduit une violation des dispositions visées au moyen et particulièrement de l'article 38 de l'ordonnance ainsi que de l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il implique que la charge de la preuve pèse sur l'accusation, et de l'article 6, § 3, de cette Convention, qui garantit le droit de tout accusé à être informé d'une manière détaillée de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui.

Elle rappelle qu'au regard de l'article 38 de l'ordonnance précitée, celui qui est passible d'une amende administrative doit être en mesure de se défendre, ce qui implique, selon elle, l'obligation de lui communiquer toutes les données sur la base desquelles l'existence des infractions a été établie (mesures de bruit, preuve de l'étalonnage des sonomètres, *etc.*) ainsi que toutes les données sur la base desquelles l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) affirme avoir pu l'identifier comme auteur des infractions. Elle soutient également que ces données "brutes" auraient dû être communiquées au Conseil d'État, ce qui n'a pas été fait.

Elle sollicite que la question préjudicielle suivante soit posée à ce sujet à la Cour constitutionnelle :

"L'ordonnance du 25 mars 1999, et plus particulièrement ses articles 33 à 39bis, interprétés comme n'exigeant pas que la personne passible de l'amende administrative visée aux articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui fait l'objet d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la CEDH, puisse avoir accès à son dossier, et notamment à toutes les

données établissant l'existence de l'infraction, à toutes les données sur la base desquelles elle aurait été identifiée comme auteur des infractions avant qu'intervienne la décision de lui infliger une amende administrative, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, §§ 2 et 3, de la CEDH, en tant qu'elle instaure une différence de traitement entre :

- les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de poursuites pénales, qui ont un droit d'accès à leur dossier répressif, et notamment à toutes les données ayant mené à leur identification en tant qu'auteur présumé des faits;
- et les auteurs présumés auteurs [sic] des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de la procédure administrative organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999, puisque le Collège d'environnement ne devraient pas vérifier s'ils pourraient se voir déclarer coupable [sic] sans avoir accès à ces mêmes données?"

XXII.2. Appréciation

Ce moyen a déjà été examiné à plusieurs reprises par le Conseil d'État.

Ainsi notamment, dans son arrêt n° 236.120 du 14 octobre 2016, il a jugé ce qui suit:

"Considérant que la requérante prend un nouveau moyen, le huitième, de la violation du droit d'accès à son dossier, de l'article 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999, du principe de la présomption d'innocence notamment consacré par l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe général des droits de la défense et du principe du contradictoire (notamment consacrés par l'article 6, § 3, [de cette même Convention]), et du principe de bonne administration *audi alteram partem*;

qu'elle soutient que la décision du Collège d'Environnement a été prise et qu'elle confirme une décision adoptée sans qu'elle ait eu accès, en temps utile préalablement à la décision de l'I.B.G.E., à l'ensemble des éléments du dossier administratif, en particulier "aux données brutes et non retravaillées par l'I.B.G.E.";

qu'elle sollicite que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

"L'ordonnance du 25 mars 1999, et plus particulièrement ses articles 33 à 39bis, interprétés comme n'exigeant pas que la personne passible de l'amende administrative visée aux articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui fait l'objet d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la CEDH, puisse avoir accès à son dossier, et notamment à toutes les données établissant l'existence de l'infraction, à toutes les données sur la base desquelles elle aurait été identifiée comme auteur des infractions avant qu'intervienne la décision de lui infliger une amende administrative, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, §§ 2 et 3, de la CEDH, en tant qu'elle instaure une différence de traitement entre :

- les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de poursuites pénales,

qui ont un droit d'accès à leur dossier répressif, et notamment à toutes les données ayant mené à leur identification en tant qu'auteur présumé des faits;

- et les auteurs présumés auteurs [sic] des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de la procédure administrative organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999, puisque le Collège d'Environnement ne devraient pas vérifier I [sic] pourraient se voir déclarer coupable [sic] sans avoir accès à ces mêmes données?";

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

Considérant que les relevés sonométriques et les données de BIAC et de BELGOCONTROL relatives aux mouvements d'avions ont été versés au dossier administratif; qu'il s'agit de documents de synthèse, établis par les services de l'I.B.G.E., qui contiennent toutes les données utiles mettant la requérante "en mesure de présenter ses moyens de défense" au sens de l'article 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999; que l'I.B.G.E. a indiqué à la requérante dès le début de la procédure, et ensuite devant le Collège d'Environnement, qu'elle pouvait obtenir des informations complémentaires mais que la requérante n'a pas sollicité expressément l'accès aux données brutes; que les documents versés au dossier établissent que les dépassements du niveau sonore admissible qui constituent les infractions sanctionnées par l'acte attaqué ont été constatés à proximité de l'axe de la piste d'où des appareils de la requérante avaient décollé une minute plus tôt; que la requérante ne produit aucun élément qui puisse mettre en doute le passage de ses avions sur les routes aériennes en cause, aux jours et heures où les dépassements sonores ont été constatés; qu'elle ne conteste donc pas concrètement les données du procès-verbal ni des relevés, dont elle met seulement la fiabilité en cause de manière générale; que le Collège d'Environnement n'avait dès lors aucune raison de compléter l'instruction du dossier;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle que la requérante propose, dès lors qu'elle ne se rapporte pas à la constitutionnalité des articles 33 à 39bis de l'ordonnance, mais bien à leur application; que le huitième moyen n'est pas fondé".

Il n'y a pas lieu de se départir de cette jurisprudence dès lors que, dans son dernier mémoire, la partie requérante se limite à indiquer qu'elle n'a pas pu disposer des données "brutes" de BAC et de BELGOCONTROL et ne démontre pas en quoi les données de synthèse ne lui ont pas permis de se défendre utilement et concrètement devant le collège d'Environnement.

Le vingtième moyen n'est ainsi pas fondé.

XXIII. Vingt-et-unième moyen

XXIII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans son dernier mémoire, un moyen nouveau, le vingt-et-unième, de la violation "des principes généraux de droit pénal relatifs à la récidive".

Elle fait valoir que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) a fixé le montant de l'amende confirmée par l'acte attaqué en prenant en considération l'élément de récidive bien qu'aucune des condamnations au paiement d'une amende administrative dont elle faisait l'objet n'était définitive alors qu'il est unanimement admis que "La récidive ne peut être établie que par la constatation d'une condamnation passée en force de chose jugée", (c'est-à-dire ne pouvant plus être anéantie par l'exercice d'une voie de recours, y compris par un recours en cassation) intervenue antérieurement à la réalisation des nouveaux faits délictueux. Elle estime que c'est dès lors à tort que l'acte attaqué a considéré qu'elle se trouvait en état de récidive et a augmenté l'amende en conséquence.

Elle demande au Conseil d'État de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

"L'ordonnance du 25 mars 1999, et plus particulièrement son article 42, interprété comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une condamnation préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'elle instaure une différence de traitement entre :

- les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de poursuites pénales, qui ne sont susceptibles de voir leur peine aggravée pour état de récidive qu'en cas de condamnation coulée en force de chose jugée antérieure aux infractions en cause ?

- et les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de la procédure administrative organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999, [et qui] sont susceptibles de voir leur peine aggravée pour état de récidive même en l'absence de condamnation coulée en force de choses jugée antérieure aux infractions en cause ?".

XXIII.2. Appréciation

Ce moyen a déjà été examiné par le Conseil d'État, à plusieurs reprises.

Dans son arrêt n° 235.242 du 27 juin 2016, le Conseil d'État a ainsi jugé ce qui suit:

"Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante prend un nouveau moyen, le vingt-et-unième, de la violation des principes généraux de droit pénal relatifs à la récidive,

"en ce que, au jour de la décision attaquée, le 27 juillet 2007, aucun des condamnations au paiement d'une amende administrative dont la requérante faisait l'objet n'était définitive,

Que, dans l'acte attaqué, le Collège d'Environnement n'a d'ailleurs pas constaté le contraire,

que le Collège d'Environnement a pourtant confirmé la décision qui majorait le montant de l'amende infligée à la requérante, se fondant notamment sur ce que la requérante se serait trouvée en état de récidive:

"Considérant qu'il ressort cependant de l'ensemble des éléments au dossier, et notamment du nombre et de l'importance des dépassements constatés, ainsi que de l'augmentation d'au moins 20 % du nombre d'infractions pour juillet 2006, par rapport au même mois d'au moins une des trois années précédentes, que l'amende infligée est justifiée";

alors qu'il est unanimement admis que "La récidive ne peut être établie que par la constatation d'une condamnation passée en force de chose jugée", c'est-à-dire par la constatation d'une décision de condamnation définitive (c'est-à-dire ne pouvant plus être anéantie par l'exercice d'une voie de recours, y compris par un recours en cassation) intervenue antérieurement à la réalisation des nouveaux faits délictueux;

d'où il suit que c'est à tort que l'acte attaqué a considéré que la requérante se trouvait en état de récidive et a augmenté l'amende en conséquence";

qu'elle demande au Conseil d'État de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

"L'ordonnance du 25 mars 1999, et plus particulièrement son article 42, interprété comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une condamnation préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'elle instaure une différence de traitement entre :

- les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de poursuites pénales, qui ne sont susceptibles de voir leur peine aggravée pour état de récidive qu'en cas de condamnation coulée en force de chose jugée antérieure aux infractions en cause ?

- et les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui font l'objet de la procédure administrative organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999, [et qui] sont susceptibles de voir leur peine aggravée pour état de récidive même en l'absence de condamnation coulée en force de chose jugée antérieure aux infractions en cause ?";

Considérant que la récidive n'est pas régie en l'espèce par les dispositions du Code pénal, mais par celles de l'ordonnance du 25 mars 1999; que l'article 42 de celle-ci porte que "Si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, les montants prévus aux articles 32 et 33 sont doublés";

Considérant que l'article 100 du Code pénal autorise expressément les lois et règlements particuliers à déroger aux dispositions du premier livre de ce Code; qu'il s'en déduit que ces règles, et notamment celle qui a trait à la récidive, ne sont pas d'ordre public;

Considérant que cette règle est destinée à protéger le contrevenant poursuivi et non l'intérêt général; que ce contrevenant est particulièrement bien placé pour savoir s'il a déjà fait l'objet d'autres condamnations devenues définitives, et est donc en mesure de faire valoir l'argument dès le début la procédure; qu'aucune raison n'apparaît d'attribuer à cette règle un caractère

d'ordre public qui permettrait à l'intéressé d'invoquer l'argument après que la requête a fixé les termes du débat; que le moyen n'est pas d'ordre public et n'est pas recevable".

Il n'y a pas lieu de se départir de cette jurisprudence. Le vingt-et-unième moyen n'est ainsi pas recevable.

XXIV. Vingt-deuxième moyen

XXIV.1. Thèse de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante prend un moyen nouveau, le vingt-deuxième, 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 indique que le dossier administratif doit démontrer que la composition du collège d'Environnement n'a pas varié entre les différentes séances où son recours a été examiné.

À l'audience, elle fait encore valoir qu'il ressort des travaux parlementaires relatifs au Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale que le collège d'Environnement doit, en principe, tenir au moins trois réunions, la première pour l'audition, la deuxième pour le délibéré et la dernière pour l'adoption de la décision finale. Or, elle constate qu'en l'espèce, il n'y a pas eu trois réunions puisque les procès-verbaux ne portent que sur deux réunions.

XXIV.2. Appréciation

Il ressort des pièces déposées par la partie adverse que la composition du collège d'Environnement est restée la même entre le moment de l'audience du 21 décembre 2009 et l'adoption de l'acte attaqué. Par ailleurs, si l'article 7, précité, fait mention de réunions successives du collège d'Environnement, il n'indique pas le nombre de celles-ci. Il appartient ainsi au collège d'apprécier le nombre de réunions nécessaire pour traiter des recours qui lui sont soumis. Il n'est donc pas illégal qu'à la suite des auditions, il délibère et que, dans un second temps, il adopte la décision finale.

Il s'ensuit que le moyen manque en fait.

XXV. Vingt-troisième moyen

XXV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans son dernier mémoire, un nouveau moyen, le vingt-troisième, de la violation "du principe de l'unicité d'infraction".

Elle expose que la décision attaquée confirme la décision de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement), qui a augmenté le montant de l'amende pour les vols qui ont causé des infractions dans différentes zones alors qu'en vertu du principe visé au moyen, à chaque fois qu'il a constaté l'unicité d'infraction, il aurait dû réduire l'amende comme s'il sanctionnait un seul et même dépassement.

Elle considère ainsi qu'en confirmant la décision de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement), la décision attaquée viole le principe vanté au moyen, qui est fondé.

Elle soutient que tant l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) que le collège d'Environnement ont déjà considéré que ce principe avait vocation à s'appliquer en l'espèce. Elle ne remet pas en cause le fait que ces autorités administratives ont fait application du principe susmentionné, qui est un principe général de droit pénal auquel l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, ne déroge pas, de sorte qu'il a bien vocation à s'appliquer dans le cadre de la procédure d'amende administrative que cette ordonnance organise. Cela résulte par ailleurs, selon elle, de la jurisprudence du Conseil d'État, qui juge que, lorsqu'elles infligent des sanctions administratives réprimant des infractions pénales, les autorités administratives - parmi lesquelles l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) et le collège d'Environnement - sont tenues de respecter les règles fondamentales du droit pénal et de la procédure pénale dans la mesure où la législation applicable et sa nature d'autorité administrative indépendante n'y font pas obstacle.

XXV.2 Appréciation

À supposer que le moyen soit recevable, il ne serait pas fondé, étant donné que la décision de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement), confirmée par l'acte attaqué, s'abstient de sanctionner 19 dépassements, soit ceux constatés le 4 juillet 2007 à 2h15, le 5 juillet 2007 à 2h11 et à 4h32, le 7 juillet 2007 à 4 h32 et le 9 juillet 2007 à 3h09, le 10 juillet 2007 à 4h49, le 11 juillet 2007 à 2h14 et à 4h21, le 12 juillet 2007 à 3h31 et à 4h49, le 13 juillet 2007 à 4h24, le 17 juillet 2007 à 4h12, le 18 juillet 2007 à 2h15 et à 3h 35, le 20 juillet 2007 à 2h17 et à 4h20, le 21 juillet

2007 à 3h37 et le 25 juillet 2007 à 5h21 et à 2h31, ne retenant qu'une infraction dès lors que ces dépassements provenaient d'un seul et même vol qui a engendré un dépassement plus important à une autre station de mesure. La partie requérante n'indique pas, dans son dernier mémoire, quelles autres mesures se rapporteraient à une même infraction. Le moyen ne peut dès lors être retenu.

XXVI. Vingt-quatrième moyen

XXVI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans son dernier mémoire, un moyen nouveau, le vingt-quatrième, de la violation du droit au respect de ses biens, tel que garanti par l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Elle relève qu'en vertu de la législation bruxelloise, l'auteur présumé d'une infraction pénale telle celle dont elle a été déclarée coupable fait l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative :

- si le Procureur du Roi décide de poursuivre l'auteur présumé de l'infraction, celui-ci sera poursuivi devant les juridictions judiciaires pénales et sera passible d'une amende pénale de 0,25 € à 75 € (3,25 à 425 € compte tenu des décimes additionnels) (article 20, 4° de l'ordonnance du 17 juillet 1997, précitée).
- si le Procureur du Roi juge que les faits ne sont pas suffisamment graves pour justifier des poursuites pénales ou reste sans réaction pendant six mois, l'ordonnance du 25 mars 1999 permet l'application d'une amende administrative en habilitant le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) à infliger une amende administrative de 625 € à 62.500 € (article 33, 7°, b, et 37 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée).

Elle expose qu'en l'espèce, elle a fait l'objet d'une amende administrative de 82.253 €, sans détail du calcul du montant alors que l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est ainsi libellé :

"Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes".

Elle rappelle que, selon le second alinéa de cette disposition, les États parties conservent le droit d'appliquer les lois qu'ils jugent nécessaires pour lever les impôts et imposer les pénalités mais que, depuis son arrêt *Phillips c. Royaume-Uni* du 5 juillet 2001, la Cour européenne des droits de l'homme juge que les amendes sont soumises au principe de proportionnalité :

"[...] cette disposition doit être interprétée à la lumière du principe général énoncé dans la première phrase du premier alinéa, et il doit donc exister un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but recherché.

Par conséquent, l'obligation financière née du paiement d'une amende peut léser la garantie consacrée par cette disposition, si elle impose à la personne une charge excessive".

Elle se prévaut également de l'arrêt *Mamidakis c. Grèce* du 11 janvier 2007, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a jugé ce qui suit :

"43. L'article 1^{er} du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes: la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux États le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première.

44. En l'occurrence, la Cour observe que l'amende litigieuse est une ingérence dans le droit garanti par le premier alinéa de l'article 1^{er} du Protocole n° 1, car elle prive le requérant d'un élément de propriété, à savoir la somme qu'il doit payer; cette ingérence se justifie conformément au second alinéa de cet article, qui prévoit expressément une exception pour ce qui est du paiement d'impôts, d'autres contributions ou d'amendes. Toutefois, cette disposition doit être interprétée à la lumière du principe général énoncé dans la première phrase du premier alinéa, et il doit donc exister un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but recherché (*Phillips c. Royaume-Uni*, n° 41087/98, § 51, CEDH 2001-VII).

45. Par conséquent, l'obligation financière née du paiement d'une amende peut léser la garantie consacrée par cette disposition, si elle impose à la personne en cause une charge excessive ou porte fondamentalement atteinte à sa situation financière (voir *Orion-Břeclav S.R.O. c. République tchèque* (déc.), n° 43783/98, 13 janvier 2004).

46. Dans le cas d'espèce, la Cour n'aperçoit aucune raison de douter que l'ingérence litigieuse était conforme à la législation nationale et que celle-ci reflétait les exigences d'intérêt général, à savoir la répression de la contrebande.

47. Quant à l'exigence de proportionnalité entre l'ingérence dans le droit du requérant et le but d'intérêt général poursuivi, la Cour ne peut que constater l'importance de l'amende infligée. En effet, elle rappelle que le requérant se vit imposer, à titre personnel, une amende d'un montant total de 3.008.216 euros et fut par ailleurs déclaré conjointement responsable pour le paiement des amendes imposées à d'autres personnes pour violations douanières, d'un

montant total de 4.946.145 euros. À n'en pas douter, il s'agit de sommes extrêmement élevées, allant jusqu'au déculpe des taxes frappant l'objet de l'infraction; cette situation amena par ailleurs les juges dissidents du Conseil d'État à considérer que l'amende litigieuse constituait une charge exorbitante même pour de très grandes entreprises et qu'il en résultait ainsi une confiscation *de facto* de la propriété du requérant, en violation de l'article 1^{er} du Protocole n° I [...].

48. Dans ces circonstances, même en tenant compte de la marge d'appréciation dont disposent les États contractants en cette matière (voir *Baláž c. Slovaquie* (déc), n° 60243/00, 16 septembre 2003; *Valico S.r.l. c. Italie* (déc), n° 70074/01, 21 mars 2006), la Cour estime que l'imposition de l'amende en question a porté une telle atteinte à la situation financière du requérant qu'il s'agissait d'une mesure disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuivait.

Partant, il y a eu violation de l'article 1^{er} du Protocole n° 1".

Au vu de cette jurisprudence, elle soutient que l'amende qui lui a été infligée en l'espèce constitue une ingérence dans le droit garanti par le premier alinéa de l'article 1^{er} du Protocole n° I, car elle la prive d'un élément de propriété, à savoir de la somme qu'elle doit payer. Par ailleurs, elle observe qu'il doit exister un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but recherché et que tel n'est pas le cas en la présente cause. À son estime, il suffit, pour s'en convaincre, de constater que si les faits dont elle a été déclarée coupable, avaient donné lieu à des poursuites pénales (réservées aux cas les plus graves), elle n'aurait pas été passible d'une amende aussi sévère puisque, pour les mêmes faits, l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, précitée, prévoit une amende pénale de 1,37 à 412,50 € (compte tenu des décimes additionnels) et que c'est d'autant moins justifiable et compréhensible qu'il est exposé dans les travaux préparatoires de l'ordonnance que : "En sanctionnant les infractions les plus légères [l'amende administrative] permet de réserver les sanctions pénales aux infractions les plus graves. Par là même, elles garantissent une sanction aux infractions plus mineures qui ne sont habituellement pas poursuivies". Elle en conclut qu'il n'existe donc pas de rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés (une amende administrative de 625 à 62.500 €) et le but recherché par le législateur ordonnancier.

XXVI.2. *Appréciation*

Ce moyen a déjà été soulevé à plusieurs reprises et le Conseil d'État a jugé que celui-ci aurait pu être invoqué dès la requête. Dès lors qu'il est soulevé pour la première fois dans le dernier mémoire et qu'il n'est pas d'ordre public, il est irrecevable. Il n'y a pas lieu de se départir de cette jurisprudence.

XXVII. Vingt-cinquième moyen

XXVII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans son dernier mémoire, un nouveau moyen, le vingt-cinquième, de la violation de l'article 56 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Elle expose que le dépassement des normes de bruit dont elle a été déclarée coupable ne dépend pas de son comportement, mais de variables indépendantes de sa volonté et que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) reste en défaut d'expliquer comment une compagnie aérienne devrait s'y prendre pour éviter tout dépassement. Selon elle, cela relève, en réalité, de l'imprévisible. Elle constate pourtant que l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) a sanctionné ce dépassement en lui infligeant une amende administrative alors que l'article 56 TFUE garantit la libre prestation des services aériens à l'intérieur de l'Union européenne. Elle souligne qu'en sanctionnant des comportements licites en raison de leurs conséquences qui sont impossibles à éviter, l'acte attaqué viole la disposition visée au moyen. Elle se prévaut également de la position de la Commission européenne lors de la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle posée par le Conseil d'État qui a, selon elle, mis en exergue la difficulté des transporteurs aériens de respecter les normes de bruit bruxelloises de telle sorte que l'article 56 du TFUE pourrait être méconnu.

XXVII.2. Appréciation

Comme l'a déjà jugé à plusieurs reprises le Conseil d'État, ce moyen n'explique pas en quoi l'article 56 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne aurait été violé, en l'espèce. Faute d'une démonstration concrète de la violation alléguée, le moyen est irrecevable.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-et-un février deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Frédéric QUINTIN,	greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT.