

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.071 du 29 mars 2019

A. 198.156/XV-1378

A. 198.157/XV-1379

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

contre :

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

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 5 novembre 2010, la société de droit allemand EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH demande l'annulation de "la décision du Collège d'Environnement du 3 septembre 2010 confirmant la décision de l'I.B.G.E. du 10 mai 2010 de lui infliger une amende administrative de 96.143 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 mars et en avril 2008" (A.198.156/XV-1378).

Par une requête introduite le même jour, la même partie requérante demande l'annulation de "la décision du Collège d'Environnement du 3 septembre 2010 confirmant la décision de l'I.B.G.E. du 10 mai 2010 de lui infliger une amende administrative de 112.187 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 janvier et en février 2008" (A.198.157/XV-1379).

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés dans les deux affaires.

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

Les rapports ont été notifiés aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés dans les deux affaires.

Par des ordonnances du 1^{er} février 2019, les affaires ont été fixées à l'audience publique du 12 mars 2019 à 9 heures 30.

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

M^{es} Tamara LEIDGENS et Mélanie MUGREFYA, avocats, 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. Les 3 et 25 mars 2008, ainsi que les 25 avril et 17 juin 2008, deux inspecteurs de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) dressent quatre procès-verbaux d'infractions à charge de la partie requérante, fondés sur le constat d'immission de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du Gouvernement de la Région de

Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, par des stations de mesure situées sur le territoire régional, en janvier et février 2008, d'une part, et en mars et avril 2008, d'autre part. Ces procès-verbaux reposent sur des relevés sonométriques et sur la compilation d'informations communiquées par BAC et BELGOCONTROL. Par des courriers des 11 et 31 mars 2008 ainsi que des 25 avril et 17 juin 2008, l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) adresse à la partie requérante les procès-verbaux précités et l'informe qu'ils ont également été transmis au procureur du Roi.

3. Les 18 et 19 mars 2010, 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 à raison des faits constatés dans les procès-verbaux précités, que des amendes administratives peuvent donc lui être infligées, 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).

4. Le 23 mars 2010, le conseil de la partie requérante sollicite la communication des données sonométriques et des données de BAC et BELGOCONTROL relatives aux infractions visées dans les quatre procès-verbaux, sollicite la jonction des causes visées par ceux-ci conformément au principe de bonne administration et sollicite l'octroi d'un délai complémentaire pour déposer ses observations.

5. Le 8 avril 2010, l'I.B.G.E. communique les pièces demandées et octroie à la partie requérante un délai complémentaire pour déposer ses arguments de défense.

6. Le 21 avril 2010, 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.

7. Le 10 mai 2010, une amende de 112.187 euros est infligée à la partie requérante pour les infractions commises en janvier et février 2008 et une amende de 96.143 euros lui est également infligée pour les infractions commises en mars et avril 2008.

8. Le 12 juillet 2010, la partie requérante introduit des recours devant le collège d'Environnement contre ces décisions. Dans ceux-ci, elle indique qu'il

convient de joindre les deux dossiers, que l'arrêté du 27 mai 1999, précité, est illégal pour les mêmes motifs que ceux développés dans le recours en annulation dirigé à son encontre, car il viole les 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, et car l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain viole l'article 23 de la Constitution, que seule une juridiction judiciaire peut lui infliger de telles amendes, 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 les amendes violent la directive 2002/30/CE, précitée, que les procès-verbaux sont irréguliers et donc nuls, que le principe de la légalité des délits et des peines et la présomption d'innocence interdisent de lui infliger des amendes, qu'elle bénéficie de causes de justification et/ou de circonstances atténuantes, que les décisions attaquées violent le principe de l'unicité d'infraction, et qu'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, 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 euros.

9. Le 3 septembre 2010, le collège d'Environnement décide de confirmer les décisions du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement).

La première décision, qui porte sur les infractions commises en mars et avril 2008 et qui constitue l'acte attaqué dans l'affaire 198.165/XV-1378, est communiquée à la partie requérante par un courrier du même jour et se présente comme suit :

"[...]

I. Antécédents

Les 25 avril et 17 juin 2008, l'I.B.G.E. dresse à charge de European Air Transport, ci-après dénommée "EAT", deux procès-verbaux portant respectivement les références n° 080425/avions/dme/fbr/European Air Transport – mars 2008 et n° 080617/avions/dme/fbr/European Air transport – avril 2008. Il en résulte qu'EAT aurait commis 109 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien.

Ces procès-verbaux et les rapports de mesure ont été portés à la connaissance d'EAT respectivement les 29 avril et 24 juin 2008 en lui indiquant que ces documents étaient aussi envoyés au procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier ayant notifié ses décisions de ne pas exercer de poursuites les 19 mai et 31 juillet 2008, l'I.B.G.E. a écrit à EAT, le 19 mars 2010, qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'Ordonnance 1999.

À la demande du conseil d'EAT, l'I.B.G.E. lui a transmis, le 8 avril 2010, les données BELGOCONTROL et BIAC, ainsi que les relevés sonométriques relatifs aux infractions causées par EAT en janvier, février, mars et avril 2008.

Le 21 avril 2010, le conseil d'EAT a fait valoir ses arguments de défense à l'I.B.G.E.

Une amende d'un montant de 96.143 euros a été infligée par une décision du 10 mai 2010 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'infraction, il n'y avait pas lieu de tenir compte de 25 dépassements constatés sur un total de 109 sur la période de référence mais que se constate, pour les mois de mars et avril 2008, une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises aux mêmes mois une des trois années précédentes, de sorte que l'élément de récidive est pris en considération pour les mois de mars et avril 2008.

Le 12 juillet 2010, le conseil d'EAT a introduit son recours.

2. Au fond

A. Considérant qu'EAT estime, à titre préliminaire, que l'I.B.G.E. a, par son courrier du 8 avril 2010, accepté la jonction de cette cause avec celle relative aux dépassements des normes de bruit durant les mois de janvier et février 2008 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, à réduire les frais tant d'EAT que de l'I.B.G.E. lors des procédures de recours ultérieures, et à diminuer l'engorgement des juridictions de recours;

Considérant que les termes de la réponse de l'I.B.G.E. du 8 avril 2010 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 les arrêts du Conseil d'État nos 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'autorités administratives, 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 que, la position du Conseil d'État du 4 décembre 2008 a été cassée par l'arrêt n° 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 CEDH] 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”;

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

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

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* (C.E.D.H., *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 ni la CEDH ni le PIDCP n’exigent que les organes administratifs qui infligent des amendes administratives offrent les garanties contenues dans l’article 6 de la CEDH;

Considérant que la requérante n’est, en outre, 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° 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° 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 C. C. n° 54/2001, 8 mai 2001, n° 164/2002, 13 novembre 2002, et n° 14/2007, 17 janvier 2007, Cass. n° C.09.0019.N, 15 octobre 2009 et, à nouveau, CE n° 201.373 du 26 février 2010) que le contrôle exercé par le Conseil d’État, pouvant mener à l’annulation et au renvoi pour nouvelle

décision, est à même de satisfaire à 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;

Considérant, pour le surplus, que l'ensemble de ces moyens a été examiné par le Conseil d'État dans son arrêt n° 201.373 du 26 février 2010, arrêt qui les a rejetés;

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, § 1^{er}, de la CEDH et 15, § 1^{er}, du PIDCP et par la Constitution, en ce qu'elle sanctionne un dépassement des normes fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, là où aussi bien l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain (article 20, 4°) que l'Ordonnance 1999 (article 33, 7°, b) érigent en infraction le fait de créer ou de laisser perdurer "une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement";

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

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

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 5 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 les procès-verbaux dressés les 25 avril et 17 juin 2008 ont été communiqués à EAT les 29 avril et 24 juin 2008, 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;

G. Considérant qu'EAT avance également que la décision de 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;

H. 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 2 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; que, néanmoins, celle-ci ne constitue pas une situation de contrainte irréversible ni d'erreur invincible;

I. 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 par infraction;

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 pour des infractions n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision définitive, et que, par conséquent, le montant de l'amende à infliger pour les infractions commises en mars et avril 2008 ne pouvait être supérieur à 0 euro;

Considérant que la requérante invoque, à tort, l'article 60 du Code pénal, qui concerne le concours matériel d'infractions; que les infractions constatés dans les procès-verbaux des 25 avril et 17 juin 2008 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 96.143 euros; que ce montant ne dépasse pas 125.000 euros; que la décision entreprise ne viole donc pas l'article 41 susvisé;

K. 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 mars et avril 2008 par rapport au même 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;

Le Collège d'environnement [...]

décide :

Article 1 : La décision par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. impose une amende administrative de 96.143 euros est confirmée [...].

La seconde décision, qui porte sur les infractions commises en janvier et février 2008 et qui constitue l'acte attaqué dans l'affaire 198.157/XV-1379, est communiquée à la partie requérante, par un courrier du 3 juin 2010 également, et se présente comme il suit :

"[...]

I. Antécédents

Les 3 et 25 mars 2008, l'I.B.G.E. dresse à charge de European Air Transport, ci-après dénommée "EAT", deux procès-verbaux portant respectivement les références n° 080303/avions/vca/fbr/European Air Transport – janvier 2008 et n° 080325/avions/dme/fbr/European Air transport – février 2008. Il en résulte qu'EAT aurait commis 127 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien.

Ces procès-verbaux et les rapports de mesure ont été portés à la connaissance d'EAT respectivement les 11 et 31 mars 2008 en lui indiquant que ces documents étaient aussi envoyés au procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier ayant notifié ses décisions de ne pas exercer de poursuites les 24 mars et 9 avril 2008, l'I.B.G.E. a écrit à EAT, le 18 mars 2010, qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'Ordonnance 1999.

À la demande du conseil d'EAT, l'I.B.G.E. lui a transmis, le 8 avril 2010, les données BELGOCONTROL et BIAC, ainsi que les relevés sonométriques relatifs aux infractions causées par EAT en janvier, février, mars et avril 2008.

Le 21 avril 2010, le conseil d'EAT a fait valoir ses arguments de défense à l'I.B.G.E.

Une amende d'un montant de 112.187 euros a été infligée par une décision du 10 mai 2010 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'infraction, il n'y avait pas lieu de tenir compte de 29 dépassements constatés sur un total de 127 sur la période de référence mais que se constate, pour les mois de janvier et février 2008, une augmentation

d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises aux mêmes mois une des trois années précédentes, de sorte que l'élément de récidive est pris en considération pour les mois de janvier et février 2008.

Le 12 juillet 2010, le conseil d'EAT a introduit son recours.

2. Au fond

A. Considérant qu'EAT estime, à titre préliminaire, que l'I.B.G.E. a, par son courrier du 8 avril 2010, accepté la jonction de cette cause avec celle relative aux dépassements des normes de bruit durant les mois de mars et avril 2008 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, à réduire les frais tant d'EAT que de l'I.B.G.E. lors des procédures de recours ultérieures, et à diminuer l'engorgement des juridictions de recours;

Considérant que les termes de la réponse de l'I.B.G.E. du 8 avril 2010 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 les arrêts du Conseil d'État 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'autorités administratives, 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 que, la position du Conseil d'État du 4 décembre 2008 a été cassée 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 CEDH] 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";

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

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

l'article 144 de la Constitution; qu'il s'ensuit qu'infliger une amende administrative ne porte pas sur un droit civil";

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* (C.E.D.H., *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 ni la CEDH ni le PIDCP n'exigent que les organes administratifs qui infligent des amendes administratives offrent les garanties contenues dans l'article 6 de la CEDH;

Considérant que la requérante n'est, en outre, 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° 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° 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 C.C. n° 54/2001, 8 mai 2001, n° 164/2002, 13 novembre 2002, et n° 14/2007, 17 janvier 2007, Cass. n° C.09.0019.N, 15 octobre 2009 et, à nouveau, CE n° 201.373 du 26 février 2010) que le contrôle exercé par le Conseil d'État, pouvant mener à l'annulation et au renvoi pour nouvelle décision, est à même de satisfaire à 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;

Considérant, pour le surplus, que l'ensemble de ces moyens a été examiné par le Conseil d'État dans son arrêt n° 201.373 du 26 février 2010, arrêt qui les a rejetés;

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, § 1^{er}, de la CEDH et 15, § 1^{er}, du PIDCP et par la Constitution, en ce qu'elle sanctionne un dépassement des normes fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, là où aussi bien l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit

en milieu urbain (article 20, 4°) que l'Ordonnance 1999 (article 33, 7°, b) érige en infraction le fait de créer ou de laisser perdurer "une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement";

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

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

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 5 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 les procès-verbaux dressés les 3 et 25 mars 2008 ont été communiqués à EAT les 11 et 31 mars 2008, 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;

G. Considérant qu'EAT avance également que la décision de 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;

H. 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 2 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; que, néanmoins, celle-ci ne constitue pas une situation de contrainte irréversible ni d’erreur invincible;

I. 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 par infraction;

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 pour des infractions n’ayant pas encore fait l’objet d’une décision définitive, et que, par conséquent, le montant de l’amende à infliger pour les infractions commises en janvier et février 2008 ne pouvait être supérieur à 0 euro;

Considérant que la requérante invoque, à tort, l’article 60 du Code pénal, qui concerne le concours matériel d’infractions; que les infractions constatés dans les procès-verbaux des 3 et 25 mars 2008 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 112.187 euros; que ce montant ne dépasse pas 125.000 euros; que la décision entreprise ne viole donc pas l’article 41 susvisé;

K. 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 janvier et février 2008 par rapport au même 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;

Le Collège d’environnement [...]

décide :

Article 1 : La décision par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l’I.B.G.E. impose une amende administrative de 112.187 euros est confirmée [...].

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

À la suite du dépôt des rapports de l'auditeur mettant en cause la régularité des décisions d'introduction des présents recours, la partie requérante annexe, à ses derniers mémoires, des décisions de délégation émanant de son conseil d'administration et argumente pour démontrer que pareille délégation est autorisée en droit allemand.

Dans ses derniers mémoires, la partie adverse s'en remet à la jurisprudence du Conseil d'État sur ce point.

IV.2. Appréciation

Les décisions d'agir ont été adoptées le 8 septembre 2010 par Peter DEROM, directeur de la succursale belge de la partie requérante. Cette personne a reçu du conseil d'administration de la société, le 10 août 2010, une délégation visant spécifiquement à lui permettre de décider d'agir en annulation contre les décisions infligeant "des amendes administratives par application de l'ordonnance du 25 mars 1999". Il n'est pas établi que le droit allemand des sociétés n'autoriserait pas de telles délégations. Les recours sont ainsi recevables.

V. Jonction des causes

Les recours enrôlés sous les numéros 198.156/XV-1378 et 198.157/XV-1379 ont été introduits le 5 novembre 2010 et sont dirigés, le premier, contre une décision du collège d'Environnement du 3 septembre 2010 infligeant à la partie requérante une amende de 96.143 euros en raison d'infractions commises en mars et avril 2008 et, le second, contre une décision du collège d'Environnement de la même date infligeant à la partie requérante une amende de 112.187 euros en raison d'infractions commises en janvier et février 2008. Les moyens soulevés étant les mêmes dans les deux affaires, il est de l'intérêt de l'administration d'une bonne justice de joindre celles-ci.

VI. Désignation de la partie adverse

Le collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale étant dépourvu de la personnalité juridique, seule la Région de Bruxelles-Capitale doit

être désignée comme partie adverse. Il s'ensuit que le collège d'Environnement doit être mis hors de cause.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le premier, qu'elle intitule "Défaut de base réglementaire et 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, elle indique que les actes attaqués font application de l'arrêté du 27 mai 1999, précité, ou, à tout le moins, confirment des décisions 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 ses derniers mémoires, 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 de du 25 mars 1999, précitée, en ce qu'il ne prévoyait 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 des actes attaqués 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 surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle se soit prononcée sur les demandes d'interprétation qui lui ont été soumises. Elle demande également que soit posée à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle rédigée 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 ?".

VII.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, 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, [...]

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, après que la Cour constitutionnelle se soit prononcée à ce sujet par ses arrêts n° 44/2011 du 30 mars 2011 et n° 134/2012 du 30 octobre 2012.

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, précitée, 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".

Les actes attaqués infligent des amendes de 96.143 euros et de 112.187 euros, c'est-à-dire des montants nettement supérieurs 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 des décisions ici attaquées. Par ailleurs, lorsque la

partie requérante a déposé ses derniers mémoires en la présente cause, elle connaissait la teneur des arrêts n° 44/2011 du 30 mars 2011 et n° 134/2012 du 30 octobre 2012 de la Cour constitutionnelle et pouvait donc indiquer dans ceux-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.

VIII. Deuxième moyen

La partie requérante renonce à ce moyen dans ses derniers mémoires.

IX. Troisième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 13 et 146 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 179 du Code d'instruction criminelle, et le cas échéant avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle relève qu'elle est poursuivie pour des faits qualifiés infractions, que ce n'est pas le pouvoir judiciaire mais le pouvoir exécutif qui l'a poursuivie et condamnée et que sa seule possibilité de recours est un recours devant le juge administratif.

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

En réplique, elle réitère son point de vue et rappelle qu'en vertu de l'article 179 du Code d'instruction criminelle, c'est le tribunal correctionnel qui est normalement compétent pour connaître des délits qui lui sont reprochés.

Dans ses derniers mémoires, elle demande que le Conseil d'État saisisse la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle suivante:

"Les articles 32 à 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement violent-ils les articles 10, 11, 13 et 146 de la Constitution, en ce que ces dispositions organisent une procédure qui distrait la requérante de son juge naturel, que l'article 179 du Code d'instruction criminelle désigne comme étant le tribunal correctionnel, alors que, si le Procureur du Roi avait décidé opportun de la poursuivre, la requérante aurait - pour les mêmes faits - été jugée par son juge naturel ?".

IX.2. Appréciation du Conseil d'État

Le Conseil d'État s'est déjà prononcé sur ce moyen dans de nombreuses affaires où la partie requérante concernée proposait également de saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle formulée en des termes similaires à celle suggérée dans le cadre du présent moyen.

Dans ces affaires, le Conseil d'État a jugé que cette question préjudicielle ne devait pas être posée, tout en rejetant le moyen.

Ainsi notamment, dans son arrêt n° 241.598 du 24 mai 2018, il a jugé ce qui suit:

"1. Résumé du moyen

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

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

- l'article 179 du Code d'instruction criminelle prévoit que «Sans préjudice de la compétence attribuée à d'autres juridictions, les tribunaux de première instance connaissent, sous le titre de tribunaux correctionnels, de tous les délits dont la peine excède sept jours d'emprisonnement et vingt-cinq francs d'amende»; que les juges naturels de l'auteur présumé d'un délit sont donc les juridictions judiciaires;

- l'article 146 de la Constitution prévoit qu'«Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit»; que l'auteur présumé d'un délit ne peut donc, au motif que le pouvoir

judiciaire ne l'a pas poursuivi, être soustrait à son juge naturel et attiré devant une commission administrative;

- l'article 13 de la Constitution dispose «Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne», à savoir le juge qui lui est attribué en fonction de la répartition générale territoriale et matérielle; que la Constitution exige ainsi que les justiciables soient jugés de façon ordinaire;

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

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

“Les articles 32 à 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement violent-ils les articles 10, 11, 13 et 149 de la Constitution, en ce que ces dispositions organisent une procédure qui distrait la requérante de son juge naturel, que l'article 179 du Code d'instruction criminelle désigne comme étant le tribunal correctionnel, alors que, si le Procureur du Roi avait décidé opportun de la poursuivre, la requérante aurait - pour les mêmes faits - été jugée par son juge naturel ?”;

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

2. *Appréciation du Conseil d'État*

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

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

Considérant que ni le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. ni le Collège d'Environnement ne peuvent être qualifiés de commission ou de tribunaux extraordinaires au sens de l'article 146 de la Constitution; qu'en effet, selon Orban (Le droit constitutionnel de la Belgique, Liège (Dessain) et Paris (Giard & Brière) 1908, t. II, p. 606) “Les auteurs sont d'accord pour assigner pour but et pour caractère distinctif aux juridictions extraordinaires de soustraire les citoyens à la juridiction légale, sur laquelle ils devraient compter, d'être instituées pour des cas particuliers, *post factum*, pour juger des faits qui auraient dû être portés ou des personnes qui auraient dû régulièrement comparaître devant les cours et tribunaux ordinaires (soit communs, soit d'exception [L'expression vise, sous la plume de cet auteur, la Cour des comptes, les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes (*idem*, p. 590)])”;

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

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

X. Quatrième moyen

X.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 même Convention, et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante indique que cet article 6, § 1^{er}, 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, les décisions attaquées. 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 ce dernier 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 ses derniers mémoires, 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 l'invite aussi 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 que soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

"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 demande 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 de procédure pénale] 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 ?".

X.2. *Appréciation*

Le Conseil d'État s'est déjà prononcé sur ce moyen dans de nombreuses affaires où la partie requérante concernée proposait également de saisir la Cour constitutionnelle de questions préjudicielles formulées en des termes similaires à celles suggérées dans le cadre du présent moyen.

Dans ces affaires, le Conseil d'État a jugé que ces questions préjudicielles ne devaient pas être posées, tout en rejetant le moyen.

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 punir le dépassement du délai raisonnable alors qu'elles auraient bénéficié de l'application de l'article 21ter [du Code de procédure pénale] 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 ?”;

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 a pas lieu de se départir de cette jurisprudence. Par ailleurs, en ce qui concerne le délai raisonnable, le Conseil d'État a déjà jugé, dans un arrêt n° 236.662 du 2 décembre 2016, que la longueur de sa procédure ne constitue pas une cause d'illégalité des décisions attaquées et n'est pas de nature à justifier leur annulation. Il n'y a dès lors pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles suggérées par la partie requérante.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

XI. Cinquième moyen

XI.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 des actes attaqués, 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 soutient 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 souligne 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 ses derniers mémoires, 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 ?".

XI.2. Appréciation

Le Conseil d'État s'est déjà prononcé sur ce moyen dans de nombreuses affaires où la partie requérante concernée proposait également de saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle formulée en des termes similaires à celle suggérée dans le cadre du présent moyen.

Dans ces affaires, le Conseil d'État a jugé que cette question préjudicielle ne devait pas être posée, tout en rejetant le moyen.

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, rattaché 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, en sa première branche, n'est pas fondé et il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle sollicitée.

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

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

XII. Sixième moyen

XII.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, 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, qu'ils peuvent uniquement interdire ou limiter l'exploitation d'avions qui ne satisfont que de manière marginale aux normes du "chapitre 3", 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 complétera son argumentation sur le vu des réponses.

Dans ses derniers mémoires, 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 2010. 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, précitée, 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?"

XII.2. Appréciation

Ce moyen, ainsi que la question préjudicielle destinée à la Cour de justice de l'Union européenne, ont déjà été examinés 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, 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.

XIII. Septième moyen

XIII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le septième, de la violation des articles 2 et 20, 4^o de l'ordonnance du 17 juillet 1997, précitée, des articles 33 et 37 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, de l'article 14 de la Constitution, 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 (PIDCP), 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 les actes attaqués sont notamment motivés 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^o, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, précitée, énonce qu'"est puni d'une amende de 25 à 75 euros celui qui [...] crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement", que l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999, 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 ses derniers mémoires, 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 pas non plus 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, soit à une amende administrative dont le montant peut varier de 625 à 62.500 euros.

XIII.2. Appréciation

Ce moyen ainsi que la question préjudicielle suggérée 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, créée 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, créée 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 d'arguments nouveaux en l'espèce, il n'y a pas lieu de se départir de cette jurisprudence.

En ce qui concerne la prévisibilité de la peine, la Cour constitutionnelle a rejeté, dans son arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, le moyen que la partie requérante prenait de ce principe, dans le recours dirigé contre le "Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale", tel qu'il a été modifié par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014. Cet arrêt décide notamment ce qui suit :

"B.20.3. En ce qui concerne spécifiquement l'infraction de dépassement des normes de bruit fixées par le Gouvernement, les dispositions attaquées s'adressent à des justiciables professionnels qui peuvent évaluer avec suffisamment de précision la gravité de l'infraction qu'ils commettent et l'importance corrélative de la sanction à laquelle ils s'exposent. Par ailleurs, le choix de la sanction doit être motivé, soit par le juge, soit par l'autorité administrative. Dans ce dernier cas, un recours juridictionnel est ouvert contre la décision.

B.20.4. Il résulte de ce qui précède que les dispositions attaquées n'attribuent pas au juge ou à l'autorité administrative un pouvoir d'appréciation qui excéderait les limites de ce qu'admet le principe de prévisibilité de la peine".

En conséquence, le septième moyen n'est pas fondé et il n'y a pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle.

XIV. Huitième moyen

XIV.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 de ses articles 11, 14, 15, 17,

§ 1^{er}, 6°, 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 souligne, dans une première branche, que les actes attaqués confirment des décisions lui infligeant des amendes qui reposent sur des mesures de bruit enregistrées par des appareils fonctionnant automatiquement, sans la présence d'un agent compétent. 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 à la fiabilité de tout instrument technique. Elle indique 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 cette 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^{er}, 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 les actes attaqués confirment des décisions lui infligeant des amendes, qui reposent sur des mesures effectuées, dépouillées et confrontées sans la présence sur place d'un représentant de la partie requérante ou d'un tiers et sans motivation adéquate de ces absences. Or, elle affirme que les articles 15 et 17 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, 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 contrôles, 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 d'un témoin n'est pas inutile et que l'article 15 de l'ordonnance de 1999, précitée, 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 les actes attaqués confirment des décisions lui infligeant des amendes, qui reposent 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, vise bien l'auteur présumé et non 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 ces données 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 les procès-verbaux sont nuls et pas seulement dépourvus de force probante particulière et qu'à supposer que ceux-ci seraient quand même réguliers, ils auraient perdu leur force probante particulière. Elle fait valoir qu'elle a contesté les mentions de ceux-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 cette ordonnance, et l'article 12 de cet arrêté, font référence à la présence d'un agent lors de la prise de mesures 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 d'un témoin est insuffisante et non pertinente.

Elle expose, 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 valent comme simples renseignements, elle prétend qu'ils ne suffisent pas à établir la culpabilité au-delà de tout doute raisonnable et qu'elle les a contestés devant le collège d'Environnement.

Elle soulève, dans ses mémoires en réplique, une quatrième branche, nouvelle, dans laquelle 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 les procès-verbaux qui doivent être déclarés nuls et que ce constat est d'ordre public.

Dans une cinquième branche, nouvelle, également soulevée dans ses mémoires en réplique, elle relève que les rapports doivent 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, précité. 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.

Dans ses derniers mémoires, elle réitère ses arguments et, réagissant aux rapports de l'auditeur qui considère les quatrième et cinquième branches du moyen comme irrecevables car tardives, demande de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles suivantes:

"1. L'ordonnance du 25 mars 1999 qui, par son silence, désigne le Conseil d'État comme juridiction de recours contre les amendes administratives infligées aux compagnies aériennes pour infraction aux normes de bruit fixées par l'arrêté Gosuin, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus seuls ou en combinaison avec l'article 6 de la CEDH qui garantit en autres les droits de la défense, en tant qu'elle instaure ainsi une différence de traitement entre les personnes poursuivies pour infraction aux normes de bruit fixées par l'arrêté Gosuin [en] fonction qu'elles fassent l'objet de poursuites pénales ou administratives dès lors que :

- lorsque le Procureur du Roi juge les faits suffisamment graves pour être poursuivis au pénal, les personnes poursuivies pour infractions aux normes de bruit fixées par l'arrêté Gosuin ont le droit d'invoquer tous leurs moyens de défense jusqu'à la clôture des débats (garanti par l'article 210 du Code d'instruction criminelle et par le principe général du respect des droits de la défense);

- tandis que lorsque le Procureur du Roi ne juge pas opportun d'entamer des poursuites pénales, elles font l'objet d'une décision administrative, susceptible de faire l'objet d'un recours devant une autre autorité administrative (le Collège d'environnement, qui n'a pas l'obligation de statuer sur le recours dont il est saisi), dont la décision (explicite ou implicite) peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, premier juge administratif à connaître de sa cause, qui rejette certains moyens comme tardifs avant la clôture des débats ?

2. Les articles 33, 7°, b) à 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 au motif qu'ils violent les articles 10 et 11 de la Constitution lus seuls ou à la lumière de l'article 6, § 3, de la CEDH qui garantit le respect des droits de la défense en ce que :

- au pénal, les personnes accusées d'infractions aux normes de bruit fixées par l'arrêté Gosuin et qui introduisent un recours contre l'amende qui leur a été infligée bénéficient de toutes les garanties dont bénéficie un "accusé", notamment des droits de la défense.

- tandis que lorsque le Procureur du Roi ne juge pas opportun d'entamer des poursuites pénales, elles font l'objet d'une décision administrative, susceptible de faire l'objet d'un recours devant une autre autorité administrative (le Collège d'Environnement, qui n'a même pas l'obligation de statuer sur le recours dont il est saisi), dont la décision (explicite ou de rejet implicite) peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, premier juge administratif à connaître de sa cause, qui est enfermé dans un formalisme strict en vertu duquel il rejette certains moyens comme tardifs avant la clôture des débats, devant lequel elles ne sont pas considérées comme des "accusées" et sont donc privées des garanties dont bénéficie un accusé.

3. Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38, 39bis et 40bis 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 et le principe des droits de la

défense en ce qu'ils organisent une procédure d'amende administrative qui prive une personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale du droit de faire valoir tous moyens de droit jusqu'à la clôture des débats et ayant droit au dernier mot?".

XIV.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, il 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.

Quant à la possibilité de soulever tous les moyens jusqu'à la clôture des débats, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, dans un arrêt n° 238.588 du 20 juin 2017, a jugé ce qui suit à propos d'une question préjudicielle de portée identique à celles qui sont demandées dans les derniers mémoires :

"La partie requérante invoque en outre une discrimination entre sa situation et celle qui aurait été la sienne si elle avait été poursuivie pénalement à raison des faits qui ont donné lieu à l'amende administrative infligée par les décisions attaquées. Elle demande à l'assemblée générale de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle formulée comme suit :

"Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38 et 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, rapprochés de l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, violent les articles 10, 11, 13, et 16 de la Constitution, lus seuls ou combinés avec l'article 6 de la CEDH, en ce qu'ils instaurent une différence de traitement entre les personnes poursuivies pour infraction aux normes de bruit fixées par l'arrêté Gosuin fonction qu'elles fassent l'objet de poursuites pénales ou administratives :

- lorsque le Procureur du Roi juge les faits suffisamment graves pour être poursuivis au pénal, ces personnes ont le droit d'invoquer tous leurs moyens de défense jusqu'à la clôture des débats (notamment consacré par l'article 210 du Code d'instruction criminelle);

- tandis que lorsque le Procureur du Roi ne juge pas opportun d'entamer des poursuites pénales, elles font l'objet d'une décision administrative (le Collège d'Environnement, qui n'a pas l'obligation de statuer sur le recours dont il est saisi), dont la décision (explicite ou implicite) peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, premier juge administratif à connaître de sa cause, devant lequel les moyens soulevés après le dépôt de la requête initiale mais avant la clôture des débats sont déclarés irrecevables parce que tardifs".

Appréciation

Les questions préjudicielles proposées par la requérante, tant dans le dernier mémoire que dans la note d'observations, quant à la discrimination qui résulterait de ce qu'elle ne peut pas soulever tous moyens jusqu'à la clôture des débats, ne mettent pas en cause la constitutionnalité de l'ordonnance du 25 mars 1999, mais bien la jurisprudence du Conseil d'État.

Dans l'arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, statuant sur un recours en annulation introduit par la requérante, la Cour constitutionnelle a décidé ce qui suit :

“Par le septième moyen, la partie requérante reproche au législateur ordonnancier de priver les personnes qui se sont vu infliger une amende administrative alternative du droit d'invoquer tous les moyens de défense jusqu'à la clôture des débats. Dès lors que le recours au Conseil d'État doit être considéré comme satisfaisant aux exigences du recours de pleine juridiction, ce moyen, qui concerne les règles de procédure en vigueur devant le Conseil d'État, est étranger aux dispositions attaquées et est irrecevable pour ce motif”. (point B.42).

Il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles visées ci-dessus".

Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence. Le huitième moyen n'est en conséquence pas fondé.

XV. Neuvième moyen

XV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un neuvième moyen de la violation de l'article 6, § 2, de la Convention européenne 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 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 à 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 utilisent 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, le précédent SN Brussels Airlines démontrant 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 la condamner sans violer l'article 6, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en vertu duquel la charge de la preuve appartient à la partie poursuivante et 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, les actes attaqués le violent également.

Elle considère, 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 à ceux-ci ne permettent en tout état de cause pas de considérer qu'elle a commis des infractions puisqu'elles n'utilisent pas la même unité de mesure que les décisions lui infligeant des amendes, que le grief n'est pas hypothétique, puisqu'existe le précédent de SN Brussels Airlines qui 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 des présentes procédures. 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 ses derniers mémoires, 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:

- 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 ?".

XV.2. Appréciation

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

Ainsi notamment, dans son arrêt n° 227.802 du 23 juin 2014, le Conseil d'État 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 euros, 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 [sic] 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 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, 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 dès lors que la partie requérante n'apporte pas d'éléments spécifiques aux situations infractionnelles pour lesquelles lui ont été infligées les amendes ici attaquées. Le neuvième moyen n'est pas fondé et il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle sollicitée.

XVI. Dixième moyen

XVI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le dixième, de la violation de l'autorité de chose jugée, 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 janvier, février, mars et avril 2008, 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 euros.

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 ses derniers mémoires, elle réitère ses arguments.

XVI.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.

XVII. Onzième moyen

XVII.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 d'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. Elle relève ainsi que même les avions les moins bruyants du marché et les avions très peu chargés violent ces normes de bruit. Par ailleurs, elle cite comme facteurs indépendants 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 les

conditions météorologiques ainsi que 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. 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 que la région bruxelloise a reconnu, dans le cadre de l'action en cessation, l'existence de ces circonstances. 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 davantage 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 ses derniers mémoires, 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 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 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.

XVII.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, la désignation d'un expert ne se justifiant pas.

XVIII. Douzième moyen

La partie requérante renonce à ce moyen dans ses derniers mémoires.

XIX. Treizième moyen

XIX.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, précitée, lu seul ou en combinaison avec le principe de non-discrimination.

Elle indique avoir déjà subi 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 qu'elles 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, dans ce cas, 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 euros, 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 euros 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 du 25 mars 1999, précitée, selon laquelle cette disposition interdirait uniquement qu'une amende de plus de 125.000 euros 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 euros. 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 ses derniers mémoires, 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°, 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 le double du maximum [sic] 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?"

XIX.2. Appréciation

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

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 ses arrêts n° 223.311 du 29 avril 2013 et n° 241.599 du 24 mai 2018, notamment, le Conseil d'État a déjà considéré que la thèse de la partie requérante ne peut être retenue. L'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, doit être interprété d'une manière compatible avec l'objectif du législateur régional, consistant à permettre de sanctionner efficacement notamment les manquements aux normes de bruit. Cette règle a pour objet d'interdire à l'autorité administrative de sanctionner au-delà de 125.000 euros des comportements qui, constatés au cours d'une période donnée, sont poursuivis simultanément. Le législateur n'a pas pu vouloir que des manquements répétés ne puissent plus être sanctionnés une fois que le plafond de 125.000 euros serait atteint, et cela pendant toute la durée des procédures de recours.

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 du 30 mars 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.

XX. Quatorzième moyen

XX.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 euros prévu par l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée. Elle soutient que les principes généraux de droit pénal incluent le principe 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 ses derniers mémoires, eu égard aux arrêts n° 44/2011 du 30 mars 2011 et n° 134/2012 du 30 octobre 2012 de la Cour constitutionnelle, elle est d'avis que les actes attaqués doivent être annulés 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.

XX.2. Appréciation

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

XXI. Quinzième moyen

XXI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le quinzième, de la violation du principe de non-discrimination, notamment consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution et par l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques 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, d'invoquer des moyens jusqu'à la clôture des débats et de bénéficier d'une mesure d'individualisation de la peine tel que le sursis ou la suspension du prononcé. 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 explique que la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur les questions préjudicielles posées par le Conseil d'État et a relevé une discrimination par le fait qu'elle ne peut bénéficier de mesures d'individualisation de sa peine.

Dans ses derniers mémoires, elle revient sur l'inconstitutionnalité de l'article 33, 7°, b) de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, en tant qu'il ne permet pas de tenir compte de circonstances atténuantes et s'en réfère aux développements qu'elle 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 d'entamer des 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° 44/2011 du 30 mars 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 deux questions préjudicielles libellées comme suit:

1. "L'article 39bis [de l']ordonnance du 25 mars 1999 rapproché de l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 interprété comme ne permettant pas aux personnes faisant l'objet de la procédure administrative qu'elle organise du bénéfice des mesures d'individualisation des peines prévues par la loi du 19 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation alors que si le

Procureur du Roi avait jugé opportun de les poursuivre au pénal, ils en auraient bénéficié [sic], viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ?";

2. "L'ordonnance du 25 mars 1999, et en particulier son article 33, 7°, b), lu à la lumière de l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il 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 412,5 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 ?".

XXI.2. Appréciation

Le Conseil d'État s'est déjà prononcé sur ce moyen dans de nombreuses affaires où la partie requérante concernée proposait également de saisir la Cour constitutionnelle de questions préjudicielles formulées en des termes similaires aux questions préjudicielles suggérées dans le cadre du présent moyen.

Dans ces affaires, le Conseil d'État a jugé que ces questions préjudicielles ne devaient pas être posées, tout en rejetant le moyen.

Ainsi notamment, dans son arrêt n° 232.522 du 9 octobre 2015, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

"Considérant que la requérante prend un dixième moyen de la violation du principe de la non-discrimination, notamment consacré par les articles 10, 11 et 14 de la Constitution, et par l'article 26 du P.I.D.C.P., et de l'excès de pouvoir;

“en ce que, le 8 décembre 2009, l'I.B.G.E. a déclaré la requérante coupable d'infractions à l'arrêté du 27 mai 1999 et lui a infligé une amende de 90.070 €;

en ce que, le 8 février 2010, la requérante a demandé la réformation au Collège d'Environnement, qui a confirmé la décision de l'I.B.G.E.;

en ce que la requérante a été traitée de manière plus sévère que si elle avait fait l'objet de poursuites pénales; qu'ainsi, par exemple, en faisant l'objet d'une amende administrative:

- l'amende infligée à la requérante est nettement plus sévère que celle qui lui aurait été infligée si elle avait fait l'objet de poursuites pénales;

- la requérante n'a pas bénéficié de la garantie du contrôle préalable de légalité et de la constitutionnalité des normes de droit qui lui ont été appliquées, et elle a été privée des droits qu'elle aurait tirés des principes généraux du droit pénal si elle avait fait l'objet de poursuites pénales, notamment le principe des circonstances atténuantes, consacré par les articles 85 et 100 du Code pénal, ainsi que le principe selon lequel la contrainte invincible et l'erreur invincible constituent des causes de justification;

alors que les articles 10 et 11 de la Constitution et 26 du P.I.D.C.P. interdisent toute discrimination;

et alors que, en vertu du principe de non-discrimination ainsi consacré, la requérante n'aurait pas dû être traitée de manière plus sévère que si elle avait fait l'objet de poursuites pénales;

d'où il suit que l'acte attaqué a été pris en violation des dispositions vantées au moyen”;

Considérant que, dans les développements du moyen, la requérante détaille son argumentation et demande qu'une question préjudicielle soit posée à Cour constitutionnelle :

“L'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999 [relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement] viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les personnes à qui le Collège d'Environnement inflige une amende administrative ne jouissent pas, contrairement aux personnes sanctionnées par le Gouvernement où [sic] par un de ces agents, de la garantie de voir la décision prise par une autorité administrative dont la direction est assurée directement par le pouvoir exécutif, celui-ci pouvant exercer sur l'autorité administrative un contrôle suffisant pour pouvoir assumer la responsabilité politique devant l'assemblée législative ?”;

que, dans le dernier mémoire, elle demande que trois questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle, à savoir :

1. L'admissibilité des circonstances atténuantes visées dans l'arrêt 134/2012 implique-t-elle nécessairement une réduction de la peine en-deça 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 ?;

2. L'article 39bis [de l']ordonnance du 25 mars 1999 rapproché de l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 interprété comme ne permettant pas aux personnes faisant l'objet de la procédure administrative qu'elle organise du bénéfice des mesures d'individualisation des peines prévues par la loi du 19 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation alors que si le Procureur du Roi avait jugé opportun de les poursuivre au pénal, ils en auraient bénéficié [sic], viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ?;

3. L'ordonnance du 25 mars 1999, et en particulier son article 33, 7°, b), lu à la lumière de l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il 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 412,5 € (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 € par infraction ?;

Considérant que la question préjudicielle proposée dans la requête n'identifie pas quelles seraient les “personnes sanctionnées par le Gouvernement” avec lesquelles elle compare la situation de la requérante, ni les législations en application desquelles ces personnes seraient sanctionnées; qu'à défaut d'identifier les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée, la demande de question préjudicielle n'est pas recevable;

Considérant que, par arrêt n° 201.373 du 26 février 2010, *s.a. E.A.T.*, le Conseil d'État a posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

“L'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, rapproché de l'article 20 de l'ordonnance du 17

juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que:

1. l'infraction visée par cette disposition est punissable d'une amende administrative d'un montant compris entre 625 € et 62.500 €, alors que dans le cadre de poursuites pénales, le même délit serait puni d'une amende plus basse, d'un montant de 1,375 € à 412,5 € après application des décimes additionnels ?

2. l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut procéder à un contrôle de la légalité des règlements, en application de l'article 159 de la Constitution, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir ?

3. l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut interroger la Cour constitutionnelle sur la compatibilité d'une norme législative avec la Constitution et les règles répartitrices de compétence, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir ?

4. cette autorité statue au terme d'une procédure qui offre moins de garanties que celles dont bénéficient les personnes qui sont poursuivies dans le cadre d'une procédure pénale, eu égard:

a) à l'identité de l'autorité poursuivante, celle-ci étant l'I.B.G.E., qui a procédé à la constatation des infractions et à l'instruction du dossier, au lieu du procureur du Roi ?

b) au défaut d'application de l'article 85 du Code pénal et de la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes pour infliger une amende d'un montant moindre que le minimum prévu par la loi, compte tenu de ce que, en l'espèce, le rapport entre le minimum et le maximum de l'amende qui peut être infligée est de 1 à 100 ?

c) à l'absence des garanties de procédure que sont les droits de la défense et la présomption d'innocence ?

d) à l'impossibilité d'invoquer le bénéfice des causes de justification que sont la contrainte invincible et l'erreur invincible ?";

Considérant que sur la discrimination alléguée, liée aux montants respectifs des amendes pénales et administratives, la Cour a jugé aux points B.5 à B.13.2 de son arrêt 44/2011, que la législation bruxelloise n'était pas inconstitutionnelle; qu'il n'y a pas lieu de poser les questions préjudicielles proposées, qui ne diffèrent pas substantiellement de celle à laquelle la Cour constitutionnelle a répondu dans son arrêt n° 44/2011; que le moyen n'est pas fondé".

Au vu des circonstances du cas d'espèce, il n'y a pas lieu de se départir de cette jurisprudence et de poser les questions préjudicielles sollicitées par la partie requérante. Le quinzième moyen n'est ainsi pas fondé.

XXII. Seizième moyen

XXII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le seizième, 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 les actes attaqués et de l'acquitter.

En réplique, elle considère que le moyen selon lequel on ne peut condamner une personne innocente est d'ordre public et que le Conseil d'État ne saurait déclarer ce moyen irrecevable sans reconnaître qu'il ne constitue pas un tribunal de pleine juridiction.

Dans ses derniers mémoires, 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.

XXII.2. Appréciation

Comme l'a déjà jugé le Conseil d'État dans de nombreux arrêts, et notamment dans l'arrêt n° 241.602 du 24 mai 2018, 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 seizième moyen est irrecevable.

XXIII. Dix-septième moyen

XXIII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen, le dix-septième, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, 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 les actes attaqués reposent 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 les actes attaqués reposent 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 BAC et de BELGOCONTROL, d'autre part". Elle constate aussi que les actes attaqués ne contiennent 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 les actes attaqués. 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 ses derniers mémoires, elle relève l'insuffisance des motifs des actes attaqués sur différents points.

XXIII.2. Appréciation

Quant à la première branche du moyen, il y a lieu de souligner que les actes attaqués répondent adéquatement aux arguments qui y sont développés. Quant à la matérialité des infractions, les pièces des dossiers administratifs 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, les décisions attaquées sont suffisamment motivées par la référence au nombre et à l'importance des dépassements constatés. Le collège d'Environnement ne devait pas, en outre, justifier ses décisions 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 les recours que la partie requérante lui avait adressés, l'action en cessation n'étant 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 ses requêtes, toutes les critiques adressées à la motivation des actes attaqués, ce moyen n'étant pas d'ordre public. Le moyen est ainsi tardif pour les autres aspects développés dans les derniers mémoires.

Il s'ensuit que le dix-septième moyen n'est pas fondé.

XXIV. Dix-huitième moyen

XXIV.1. Thèse de la partie requérante

Dans des courriers du 12 septembre 2012, soit postérieurement au dépôt des mémoires en réplique, la partie requérante soulève un moyen nouveau qu'elle présente comme touchant à l'ordre public et tenant au fait que les décisions du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) seraient illégales, voire inexistantes, et que les décisions du collège d'Environnement se sont appropriés 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) 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, les décisions de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) ont été signées par une personne non identifiée et ne portent pas la double signature requise. Elle en conclut que ces décisions sont nulles, voire inexistantes.

Dans ses derniers mémoires, 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 les décisions sur recours prises 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, les décisions de celui-ci sont inexistantes et que les recours dirigés à leur encontre sont sans objet. Par ailleurs, elle indique que, lors des auditions prévues 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 relatives à son dossier et qu'il aurait reconnu qu'il n'adoptait pas lui-même les décisions portant sur les 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 les décisions de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) qui ont été confirmées par les actes attaqués. À son estime, les signatures ne sont pas les mêmes. Elle se prévaut également d'un rapport d'expertise de 2013 établi par une experte judiciaire en écriture et en faux documents qui a été chargée, par ses soins, d'examiner les signatures ici 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 complémentaires 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 ses derniers mémoires, la partie adverse conteste la recevabilité de ce moyen qu'elle juge tardif.

XXIV.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 eut 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 ses derniers mémoires. 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 de faux, il lui appartient de s'adresser aux autorités judiciaires pour les faire constater, ce qu'elle n'a pas fait dans les cas d'espèce. Enfin, les décisions prises par l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) comportent 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-huitième moyen.

XXV. Dix-neuvième moyen

XXV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans ses derniers mémoires, un dix-neuvième 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 les décisions du collège d'Environnement ont été prises 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 le faire 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 du 25 mars 1999, précitée ainsi que de l'article 6, §§ 2 et 3 de la CEDH, en ce qu'ils impliquent, d'une part, que la charge de la preuve pèse sur l'accusation et, d'autre part, le respect du 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 du 25 mars 1999, 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 [sic] pas vérifier s'ils pourraient se voir déclarer coupable [sic] sans avoir accès à ces mêmes données?"

XXV.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 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’auteurs présumés 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 [sic] 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 ses derniers mémoires, 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 dix-neuvième moyen n'est ainsi pas fondé.

XXVI. Vingtième moyen

XXVI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans ses derniers mémoires, un moyen nouveau, le vingtième, 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 les actes attaqués 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 les actes attaqués ont considéré qu'elle se trouvait en état de récidive et ont augmenté les amendes 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'il 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 ?”.

XXVI.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, aucune 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 vingtième moyen n'est ainsi pas recevable.

XXVII. Vingtième-et-unième moyen

XXVII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans ses derniers mémoires, un nouveau moyen, le vingt-et-unième, de la violation "du principe de l'unicité d'infraction".

Elle expose que les décisions attaquées confirment les décisions de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement) qui ont augmenté le montant des amendes 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 une unicité d'infraction, il aurait dû réduire l'amende comme s'il sanctionnait un seul et même dépassement.

Elle considère ainsi qu'en confirmant les décisions de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement), les décisions attaquées violent 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 leur nature d'autorités administratives indépendantes n'y font pas obstacle.

XXVII.2. Appréciation

À supposer que le moyen soit recevable, il ne serait pas fondé, étant donné que les décisions de l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement), confirmées par les actes attaqués, s'abstiennent de sanctionner 25 dépassements (affaire A. 198.156/XV-1378) et 29 dépassements (affaire A. 198.157/XV-1379), 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 ses derniers mémoires, quelles autres mesures se rapporteraient à une même infraction. Pour le surplus, la partie adverse n'a pas violé le principe de l'unicité d'infraction en estimant qu'une sanction plus sévère pouvait être infligée lorsqu'une même infraction, ayant été constatée à plusieurs endroits, a donc perturbé davantage de personnes. Le vingt-et-unième moyen ne peut dès lors être retenu.

XXVIII. Vingt-deuxième moyen

XXVIII.1.Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans ses derniers mémoires, un moyen nouveau, le vingt-deuxième, de la violation du droit au respect de ses biens, tel que garanti par l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de 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 euros à 75 euros (3,25 à 425 euros 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 euros à 62.500 euros (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'amendes administratives de 96.143 euros (affaire 198.156/XV-1378) et de 112.187 euros (affaire 198.157/XV-1379), sans détail du calcul des montants alors que l'article 1^{er} du Protocole n° I 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. le 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° I 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° I, 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° I".

Au vu de cette jurisprudence, elle soutient que les amendes qui lui ont été infligées en l'espèce, constituent une ingérence dans le droit garanti par le premier alinéa de l'article 1^{er} du Protocole n° I, car elles la privent d'un élément de sa propriété, à savoir des sommes 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 dans les présentes causes. 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 1,38 à 412,50 euros (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 euros) et le but recherché par le législateur ordonnancier.

XXVIII.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 les derniers mémoires et qu'il n'est pas d'ordre public, il est irrecevable. Il n'y a pas lieu de se départir de cette jurisprudence.

XXIX. Vingt-troisième moyen

XXIX.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend, dans ses derniers mémoires, un nouveau moyen, le vingt-troisième, 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, les actes attaqués violent 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 quatre questions préjudicielles posées par le Conseil d'État par un arrêt n° 201.373 du 26 février 2010 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.

XXIX.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}.

Les causes portant les numéros de rôle 198.156/XV-1378 et 198.157/XV-1379 sont jointes.

Article 2.

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

Article 3.

Les requêtes sont rejetées.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT.