CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^{e} CHAMBRE

A R R Ê T

n^{o} 247.976 du 30 juin 2020

A. 221.024/XV-3.272

En cause : **la société de droit irlandais RYANAIR DAC,**
ayant élu domicile chez
M^{e} Luca CECI, avocat,
rue du Panier vert 70,
1400 Nivelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{e} François Tulkens, avocat,
boulevard de l'Empereur 3,
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 décembre 2016, la société de droit irlandais Ryanair DAC demande l'annulation de « la décision du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 octobre 2016 qui a confirmé la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE) [devenu Bruxelles Environnement] et de son fonctionnaire dirigeant du 11 mai 2016 [lui] infligeant une amende administrative de 4.985 euros pour de prétendues 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 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par un courriel du 26 mai 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 juin 2020, à la demande de la partie requérante, et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^me^ Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Luca Ceci, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Lola Malluquin, *loco* M^e^ François Tulkens, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis Delvax, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, tel que prolongé par des arrêtés royaux des 4 et 18 mai 2020, toutes les notifications et communications du Conseil d'État sont faites par la voie électronique en vertu des mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

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 Bruxelles-National.

2. Les 4 juillet, 20 août, 27 août et 6 octobre 2014, deux inspecteurs de l'IBGE (Bruxelles Environnement) dressent des procès-verbaux d'infraction à charge de la partie requérante, fondés sur le constat d'immissions 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, à partir de stations de mesure situées sur le territoire régional durant les mois de mai, juin, juillet et août 2014.

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

Par des courriers des 8 juillet, 25 août, 1er septembre et 9 octobre 2014, l'IBGE (Bruxelles Environnement) adresse à la partie requérante les procès-verbaux précités et l'informe qu'ils sont également transmis au Procureur du Roi de Bruxelles.

3. Par un courrier du 1er février 2016, l'IBGE (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, qu'une amende administrative peut donc lui être infligée, qu'elle peut faire part de ses moyens de défense par écrit ou faire part de son souhait d'être entendue dans les trente jours, et qu'à défaut, il sera considéré qu'elle n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en sa possession.

4. Le conseil de la partie requérante communique une note à l'IBGE (Bruxelles Environnement) et est entendu par un agent de celui-ci.

5. Le 11 mai 2016, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement) inflige une amende administrative de 4.985 euros à la partie requérante.

6. Le 11 juillet 2016, la partie requérante introduit un recours devant le collège d'Environnement contre cette décision.

Dans celui-ci, elle indique que le procès-verbal d'infractions est imprécis, qu'elle a agi sous la contrainte invincible et qu'elle bénéficie de circonstances atténuantes.

7. Le 12 septembre 2016, l'IBGE (Bruxelles Environnement) dépose une note d'observations.

8. Le 22 novembre 2016, la partie requérante communique une note d'argumentation.

9. Le 24 octobre 2016, le collège d'Environnement décide de confirmer la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement).

Cette décision, qui est communiquée à la partie requérante par un courrier du 27 octobre 2016, se présente comme suit :

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

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

Vu le Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, ci-après dénommé "le Code de l'inspection", et spécialement les articles 31, 42, 45 et 54;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, ci-après dénommé "l'arrêté du 27 mai 1999";

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit, ci-après dénommé "l'arrêté du 21 novembre 2002";

Vu le dossier administratif, et particulièrement :

- le procès-verbal d'infraction n° 140704/[…]/Ryanair Ltd – mai 2014;
- l'avis du 11 juillet 2014 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
- le procès-verbal d'infraction n° 140820/[…]/Ryanair Ltd – juin 2014;
- l'avis du 26 août 2014 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
- le procès-verbal d'infraction n° 140827/[…]/Ryanair Ltd – juillet 2014;
- l'avis du 4 septembre 2014 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
- le procès-verbal d'infraction n° 141006/[…]/Ryanair Ltd – août 2014;
- l'avis du 16 octobre 2014 par lequel le Procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
- la lettre de l'IBGE du 1er février 2016 invitant la compagnie aérienne Ryanair Limited à lui faire part de ses moyens de défense;
- le procès-verbal de l'audition, le 22 mars 2016, de la compagnie aérienne Ryanair Limited par l'IBGE;
- la note d'argumentation du 18 mars 2016 produite par Ryanair Limited à l'appui de son audition du 22 mars 2016;
- la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE du 11 mai 2016 infligeant une amende administrative de 4.985 euros à la compagnie aérienne Ryanair Limited, décision notifiée le jour même;
- le recours introduit le 11 juillet 2016 par la compagnie aérienne Ryanair Limited devant le Collège d'environnement;
- le mémoire en réponse transmis par le conseil de l'IBGE au Collège d'environnement le 12 septembre 2016;
- le courriel du 22 septembre 2016 adressé au Collège d'environnement par les conseils de Ryanair Limited, et ses annexes.

Entendu le rapport de Monsieur S. T. en séance du 12 septembre 2016.

Entendu, lors de cette même séance, Maître Jacques SAMBON, conseil de l'IBGE.

La requérante, quoique dûment convoquée, ne s'est pas présentée lors de l'audition, ni personne en son nom.

1. Procédure

Les 4 juillet, 20 et 27 août et 6 octobre 2014, l'IBGE dresse à charge de la compagnie aérienne Ryanair Limited quatre procès-verbaux portant respectivement les références suivantes : 140704/[…]/Ryanair Ltd – mai 2014, 140820/[…]/Ryanair Ltd – juin 2014, 140827/[…]/Ryanair Ltd – juillet 2014 et 141006/[…]/Ryanair Ltd – août 2014.

Il en résulte que Ryanair Limited aurait commis six infractions à l'arrêté du 27 mai 1999.

Ces procès-verbaux et les rapports de mesures y afférents ont été portés à la connaissance de Ryanair Limited respectivement les 8 juillet, 25 août, 1er septembre et 9 octobre 2014, 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 11 juillet, 26 août, 4 septembre et 16 octobre 2014, l'IBGE a écrit à Ryanair Limited le 1er février 2016, qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'ordonnance de 1999.

Le 22 mars 2016, les représentants de Ryanair Limited sont auditionnés par l'IBGE.

Par une décision du 11 mai 2016, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE a infligé une amende administrative alternative d'un montant de 4.985 euros à la compagnie aérienne Ryanair Limited pour des infractions à l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de 1999, à savoir avoir créé "directement ou indirectement, ou laisser perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement", c'est-à-dire les "valeurs limites" de l'arrêté du 27 mai 1999 qui ne peuvent être dépassées par les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région.

Le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE précise, dans ladite décision, n'avoir tenu compte que des dépassements des normes de 9 dB et plus le jour et de 6 dB et plus la nuit.

À cette décision est annexé un document intitulé "calcul du montant de l'amende administrative alternative" reprenant les informations suivantes :

date infraction	heure début	heure fin	Zone	nbre de zones	Norme	SEL	E	montant AAA	callsign	Récidive
04/05/2014	06:45:03	06:45:30	0	1	70	81,7	11,7	990 €	RYR2917	-
02/06/2014	06:34:29	06:35:03	1	1	80	86,4	6,4	785 €	RYR2917	-
30/06/2014	06:36:21	06:36:56	1	1	80	86	6	785 €	RYR2917	-
23/07/2014	06:38:41	06:39:13	1	1	80	86,4	6,4	785 €	RYR2917	-
25/07/2014	06:38:46	06:39:18	1	1	80	87,5	7,5	820 €	RYR2917	-
27/08/2014	06:39:56	06:40:29	1	1	80	87,7	7,7	820 €	RYR2917	-

Le 11 juillet 2016, la compagnie aérienne Ryanair Limited introduit un recours devant le Collège d'environnement contre cette décision de l'IBGE.

Le 12 septembre 2016, le conseil de l'IBGE transmet au Collège d'environnement un mémoire en réponse au recours.

2. Au fond

Dans son recours, la requérante soulève plusieurs moyens, qu'il convient d'examiner successivement.

2.1. Imprécision des procès-verbaux d'infractions

2.1.1. Exposé du moyen

La requérante estime que les niveaux de bruit générés par ses vols ont été influencés par les conditions climatiques. Cette influence s'est manifestée à travers le choix des pistes, dans la propagation du son dans l'air et dans la circonstance que pluie et vent dégraderaient la précision des mesures au point de les rendre inexploitables.

D'autres facteurs encore ont pu influencer les valeurs mesurées puisque les stations de mesure de l'IBGE se situent dans des quartiers d'habitation ou d'entreprise où d'autres bruits que les bruits d'avions sont générés. Ces autres bruits ont pu provoquer les légers dépassements mesurés des limites tolérées par l'IBGE.

En outre, la formule employée pour mesurer le niveau de bruit généré prend en compte, sans que cela soit justifié, deux périodes de 10 secondes avant et après l'événement mesuré. Ceci entraîne un surcroît injustifié de 3 dB.

Revenant sur l'influence des paramètres atmosphériques, la requérante relève que les conditions atmosphériques précisées dans les rapports de mesures sont celles mesurées à l'observatoire d'Uccle toutes les demi-heures. Elle pointe la circonstance que l'observatoire est distant de plus de 13 kilomètres de l'aéroport de Bruxelles-National et que lesdites conditions peuvent donc différer sensiblement entre ces deux points. Elle note en outre que les conditions atmosphériques peuvent varier significativement en l'espace d'une demi-heure. Elle en conclut que les indications du rapport de mesure sont peu représentatives des conditions atmosphériques au lieu et au moment du décollage, ceci alors que ces conditions peuvent dégrader la précision des mesures acoustiques. Elle estime encore que l'imprécision de ces mesures la prive de la possibilité de déterminer la cause des dépassements et la contribution aux dépassements de facteurs qui ne lui sont pas imputables, ce d'autant plus qu'une durée dépassant régulièrement deux mois sépare les vols infractionnels de la communication à la requérante des procès-verbaux y afférents.

La requérante estime que l'IBGE lui-même reconnaît l'exactitude insuffisante de sa méthode lorsqu'il précise dans ses procès-verbaux qu'"il n'est pas réalisable en temps réel de déterminer si un avion est en infraction ou pas ni d'identifier le vol". Elle relève que la plupart des pays de l'Union européenne utilisent un système dit de *track management* qui permet d'établir un lien objectif entre le bruit généré et un avion particulier.

La requérante considère que la réfutation, dans la décision, des arguments qui précèdent ne répond pas suffisamment aux insuffisances techniques relevées dans

la note et le recours. Dès lors, un doute persisterait quant à l'imputabilité des dépassements.

Dans la lettre du 22 septembre 2016 de ses conseils, la requérante revient sur l'influence des conditions atmosphériques et commente une note du bureau CSD Ingénieurs Conseil s.a. du 11 juillet 2016 intitulée "Influence des paramètres météorologiques sur les mesures de contrôle acoustique" et ci-après dénommée la "note de CSD".

La requérante estime que "la prise en compte des conditions atmosphériques est indispensable à la précision des mesures de l'IBGE" là où, au contraire, les "moyens" utilisés par l'IBGE ne permettraient pas des mesures précises par tous temps, ces mesures étant faussées par des conditions atmosphériques même ordinaires sous nos climats.

Ainsi, un micro mouillé par la pluie peut livrer des résultats augmentés jusqu'à 6 dB(A). Or, les rapports de mesure n'indiquent pas si les micros sont protégés de la pluie et tous les dépassements en cause excèdent la marge de tolérance administrative de moins de 6 dB. Le procès-verbal relatif à l'infraction du 30 juin 2014 signale de la pluie, tandis que rien n'indique que les micros qui ont mesuré les autres dépassements n'étaient pas mouillés. Dans d'autres régions, les mesures acoustiques par temps de pluie sont écartées.

En ce qui concerne le vent, la requérante relève que dans d'autres régions, on écarte les mesures par vent relativement fort. Ce n'est pas le cas en l'espèce, alors que le vent augmente significativement le niveau de bruit mesuré. Elle relève que les vitesses de vent rapportées au moment des dépassements étaient de 1 à 2 m/s et de 3,34 m/s au moment du dépassement du 25 juillet. Ces vitesses de vent peuvent fausser la mesure de 17 à 19,7 dB. De plus, on ignore la vitesse du vent au niveau du micro, de sorte que la mesure pourrait être plus faussée encore.

La requérante estime également que l'éloignement entre le lieu où les mesures atmosphériques sont effectuées et le lieu des mesures acoustiques ainsi que l'écart de temps entre ces deux mesures peuvent rendre les conditions atmosphériques mesurées non représentatives de celles prévalant au point des mesures acoustiques. Elle donne en exemple la pratique de l'ACNUSA, "chargée du contrôle des nuisances aéroportuaires" en France, qui ferait intervenir les conditions météorologiques effectives dans son dispositif de mesures.

2.1.2. Examen du moyen

La requérante évoque d'abord l'influence des conditions climatiques.

À ce sujet, on rappellera que l'arrêté du 27 mai 1999 introduit des normes d'immission, un type de normes où le lien de la source à l'effet contient par définition une marge d'impondérables, tels que ces conditions climatiques ou le bruit émanant de sources tierces environnant les stations de mesure. Pour respecter les normes de bruit, les compagnies aériennes doivent être conscientes de ces impondérables et adapter la conduite de leurs avions en en tenant compte (C.E., arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, 11e feuillet). L'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 dispose d'ailleurs que les normes sonores doivent être respectées "quelles que soient les conditions atmosphériques".

L'article 12, § 1er, 1°, de l'arrêté du 21 novembre 2002, tout comme l'article 15, 2°, du Code de l'inspection, n'imposent pas que les conditions atmosphériques précisées dans le rapport de mesure soient relevées à l'endroit précis où se situe la

station de mesure, ni à proximité de l'aéroport. Une observation effectuée à l'observatoire d'Uccle est suffisamment représentative des conditions atmosphériques observées aux stations de mesures pour les besoins de ces relevés, comme l'a encore confirmé le Conseil d'État dans son arrêt n° 235.242 du 27 juin 2016 : "(…) en dehors de quelques exceptions rarissimes sous nos climats, les phénomènes météorologiques ne sont pas à ce point localisés qu'il y aurait, sur une distance de moins de dix kilomètres, une différence entre les conditions observées suffisamment importante pour que la fiabilité des mesures de bruit en soit entachée". Il en va de même d'un relevé effectué une fois par période d'une demi-heure. En effet, les stations de mesure de bruit se trouvent, au maximum, à une dizaine de kilomètres de l'observatoire d'Uccle et ces distances et laps de temps sont insuffisants pour observer des variations significatives des conditions atmosphériques.

La requérante reproche au rapport de mesures de ne pas indiquer les conditions atmosphériques mesurables à l'aéroport au moment du décollage. Toutefois, on ne voit pas en quoi ces mesures seraient pertinentes dans le cadre d'une norme d'immission applicable au territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Au surplus, ces données peuvent être recueillies auprès de BAC ou de Belgocontrol et il n'apparaît pas que la requérante leur en aurait fait la demande.

Pour autant que de besoin, on peut relever que la requérante n'invoque *in concreto* aucune condition atmosphérique exceptionnelle qui serait survenue lors d'un des vols incriminés et qui devrait être prise en considération pour l'évaluation de l'amende.

Il convient d'examiner plus précisément les moyens développés par la requérante dans sa lettre du 22 septembre 2016.

Tout d'abord, c'est erronément que les conseils de la requérante affirment que la note de CSD "confirme l'imprécision des mesures et (*sic*) de l'IBGE". En effet, la note en question ne se prononce pas sur ce point : si elle met en garde contre des risques d'erreurs de mesures acoustiques, elle n'affirme pas que l'IBGE commet ces erreurs. Elle n'affirme pas non plus que le matériel de mesure utilisé *in concreto* par l'IBGE et les méthodes de mesure de l'IBGE ne seraient pas adéquates et ne permettraient pas d'éviter ces imprécisions. De ce point de vue, la note de CSD a un caractère abstrait.

La note de CSD indique que la propagation du bruit peut être influencée par de multiples facteurs, en ce compris la vitesse et l'orientation du vent, l'absorption atmosphérique, la température et les gradients de température, l'humidité relative. Ces facteurs auront donc une influence sur le bruit perçu depuis le sol de la Région de Bruxelles-Capitale, et donc sur le bruit mesuré aux stations de mesure. Ceci n'invalide toutefois pas les mesures effectuées dès lors que, comme cela a déjà été rappelé, les normes de bruit bruxelloises sont des normes d'immission (et non des normes d'émission, par exemple). L'immission, correspondant au bruit perçu, intègre tous les paramètres pouvant influencer le déplacement et l'intensité du son.

En ce qui concerne plus précisément le vent, conformément aux articles 9 et 10 de l'arrêté du 21 novembre 2002, les micros des stations de mesure sont équipés d'écrans anti-vent, ce que confirment les rapports de mesures de bruit. À titre surabondant, la note de CSD nous apprend que les normes de mesures acoustiques recommandent typiquement d'omettre les mesures effectuées dans des conditions de vent d'une vitesse supérieure à 5 m/s. En l'espèce, la vitesse de vent la plus élevée rapportée au moment des infractions en cause est de 3,7 m/s.

Cette recommandation est donc sans effet en l'espèce. Enfin, en affirmant que le vent observé durant les mesures en cause "peuvent fausser les mesures de 17 à 19,7 dB", la requérante effectue une lecture erronée des données proposées dans la note de CSD. Il semble en effet que 17 dB correspondent, dans l'expérience unique qui y est rapportée, au bruit de fond qui serait mesuré par vent nul.

Les micros sont protégés de la pluie par une boule. De plus, les rapports de mesures de bruit précisent que les appareils de mesure sont étalonnés une fois par semaine

Quant au délai de communication des procès-verbaux à la requérante, ce délai est raisonnable compte tenu des opérations que l'IBGE doit effectuer afin d'analyser les mesures d'immission réalisées en continu et afin d'attribuer les dépassements à des vols déterminés, sur la base de données recueillies auprès d'autres autorités.

L'IBGE n'a pas recours au système de *track management* évoqué par la requérante, système qui n'a pas un caractère obligatoire. Elle recourt, pour attribuer les bruits d'avions mesurés, à une autre approche présentant un niveau très élevé de fiabilité. Les dépassements des normes d'immission sonore régionales par des avions donnent lieu, sur les relevés des sonomètres, à des pics de forte amplitude et d'une forme triangulaire caractéristique perçus successivement par plusieurs stations de mesure dans un intervalle de temps court (la "triangulation"). Ces "signatures" caractéristiques, qui coïncident avec les données temporelles reçues de Brussels Airport Company s.a. (BAC) et de Belgocontrol (État fédéral), permettent d'éviter une confusion avec un éventuel événement sonore de forte intensité et d'une autre nature. Le risque que l'addition du bruit d'une autre source à celui d'un avion entraîne ou aggrave significativement un dépassement des normes est très faible, compte tenu de ce que, dans le processus logarithmique de la perception acoustique, la superposition de sons n'entraîne pas l'addition linéaire de leurs intensités, mais une simple majoration de l'intensité perçue.

Dans sa note du 12 septembre 2016, l'IBGE précise encore : "Les graphiques superposés des différentes stations de mesures et les données de BAC/Belgocontrol permettent alors d'établir une corrélation claire entre un pic de bruit générant une infraction et le passage d'un avion précis. L'on ajoutera que, dans l'espace aérien, jamais deux aéronefs ne se situent au même endroit pour suivre la même direction. Les sources sonores sont ainsi toujours identifiables. De plus comme les niveaux de bruit sont mesurés à différentes stations de mesures situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, l'on peut suivre un dépassement tout au long de la progression géographique du vol sur le territoire régional, progression qui peut être vérifiée par après en relevant le trajet suivi (code AIP) par le vol". L'identité du vol responsable du ou des dépassements peut donc être contrôlée sur base à la fois de l'heure de son décollage et de la route qui lui a été assignée, ce qui permet d'écarter tout doute raisonnable.

Le moyen examiné ici présente de fortes similarités avec le 8e moyen examiné par le Conseil d'État dans son arrêt n° 230.478 du 11 mars 2015. Ce moyen a été rejeté par le Conseil d'État sur pied du raisonnement suivant :

> "Considérant, sur l'ensemble du moyen, que l'IBGE a procédé à des mesures de bruit en différents points de l'agglomération et constaté le dépassement des normes réglementaires à un de ces points; qu'il a ensuite confronté ces mesures aux mouvements d'avions tels qu'ils résultent des informations communiquées par BIAC et Belgocontrol; qu'un bruit important mesuré

pendant environ quarante secondes, mais qui n'excède la norme réglementaire que pendant quelques secondes, à proximité immédiate de la route suivie par un avion dans les instants qui suivent son décollage, peut raisonnablement être imputé à cet avion; qu'en l'espèce, pour toutes les infractions retenues par 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 dans l'hypothèse où le bruit proviendrait d'un hélicoptère évoluant à proximité du point d'atterrissage aménagé pour l'hôpital militaire à côté de la station de mesure NMT51, aucune augmentation du volume sonore n'aurait été constatée dans la minute qui précède à la station NMT30 qu'un avion aurait nécessairement survolée; que la circonstance qu'une seule fois en douze ans, le bruit causé par un hélicoptère ait pu être confondu avec le bruit d'un avion – confusion au demeurant rapidement reconnue et corrigée par l'IBGE – confirme la fiabilité de la méthode suivie par l'IBGE plus qu'elle ne la met en doute; que le bruit dû à une sirène de police ne présenterait pas le même aspect que celui dû au passage d'un avion et ne laisserait aucune trace sur les sonomètres autres que celui où l'infraction est constatée; que le moyen n'est pas fondé".

À propos de la branche du moyen tirée du fait que la formule employée pour mesurer le niveau de bruit généré prend en compte deux périodes de 10 secondes avant et après l'événement mesuré, la décision attaquée précise : "que la formule employée pour mesurer le niveau de bruit généré par les avions est conforme à l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27/05/1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien; que le *Sound Exposure Level* (SEL) est un paramètre qui intègre à la fois le niveau de bruit et la durée durant laquelle le bruit est présent; que cette méthode a été validée par le Conseil d'État".

Il est exact que l'article 1er de l'arrêté du 27 mai 1999 prévoit sans ambiguïté la prise en compte de deux périodes de 10 secondes, l'une précédant et l'autre suivant l'"événement" observé, c'est-à-dire le "passage d'un avion générant un niveau de bruit supérieur à 70 dB(A) mesuré en Laeq,1sec". La méthode de calcul du SEL est exposée de manière détaillée aux pages 9 à 11 du rapport de mesures de bruit. Dans un courriel du 25 avril 2016, adressé au Collège d'environnement et communiqué à la requérante le 2 mai 2016, l'IBGE a expliqué que cette méthode, fixée par arrêté, vise à prendre en compte l'ensemble du bruit généré par l'avion durant son survol de la station de mesure. En effet, le bruit audible de l'avion ne commence ni ne s'achève au moment où il passe le seuil des 70 dB(A): il s'étend sur une période de temps plus importante d'au moins 20 secondes.

La requérante estime également que la phrase "il n'est pas réalisable en temps réel de déterminer si un avion est en infraction ou pas ni d'identifier le vol" figurant dans les rapports de mesure de bruit de l'IBGE constitue la reconnaissance par celui-ci de l'exactitude insuffisante des constats. Cette branche du moyen n'est pas sérieuse.

La phrase complète, dont la citation par la requérante n'est qu'un extrait, est libellée comme suit : "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". Les articles 15 et 17, § 1er, 6°, de l'ordonnance de 1999, disposent que les mesures de bruit doivent être effectuées en présence d'un témoin et que sa présence "n'est pas requise lorsqu'il est établi par l'agent que la

situation ne le permet pas", pourvu que cette impossibilité soit "motivée par l'agent" dans son rapport de mesures. Les formalités prévues dans ces dispositions ne s'appliquent qu'aux mesures de sources sonores statiques, effectuées à l'intervention d'un agent, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Cette compréhension de l'article 15 a encore été confirmée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 230.478 du 11 mars 2015. Toutefois, l'IBGE continue de recourir à cette motivation pour expliquer l'impossibilité d'inviter un témoin à assister aux mesures de bruit.

L'extrait cité par la requérante signifie qu'il n'est pas possible pour un observateur extérieur tel que l'IBGE de déterminer instantanément si une infraction aux normes de bruit est en train d'être commise et de l'attribuer à un vol déterminé. Il ne signifie pas qu'il lui est impossible de le faire en différé avec toute la précision requise.

2.2. À titre subsidiaire, situation de contrainte invincible

2.2.1. Exposé du moyen

La requérante relève d'abord que 5 des 6 dépassements concernent la même piste – la 25R –, la même procédure de décollage – la procédure CIV3C – et la même période de la journée : entre 6h30 et 7 heures du matin. Elle constate que ces différents paramètres lui sont imposés par l'aéroport.

Elle estime que la procédure CIV3C n'est pas correctement configurée. Elle affirme qu'elle travaille avec l'aéroport pour trouver une solution à cette difficulté et qu'elle a mis en place une nouvelle procédure de décollage qui représente pour elle une charge financière importante.

Elle conclut que les dépassements sont imputables "aux contraintes qui lui sont imposées par l'aéroport de Bruxelles-National".

Dans le même ordre d'idée, elle relève que si l'ordonnance du 27 mai 1999 clôt la période de nuit à 7 heures, "l'aéroport considère que la nuit s'arrête à 6h00" et lui impose donc, dans la période problématique, des règles applicables au vol de jour, "ce qui est à l'origine des dépassements constatés".

La requérante fait valoir que, depuis août 2015, la méthode de décollage a été modifiée de telle manière que ses avions n'atteignent la pleine puissance qu'à une distance éloignée du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, ce malgré le coût important en carburant et la charge de travail accrue pour l'équipage, qui passe en mode manuel.

Elle informe le Collège qu'elle a proposé d'opérer un virage à droite plus serré de manière à éviter de produire du bruit au-dessus de la Région de Bruxelles-Capitale, mais que cette adaptation a été refusée par le ministre fédéral de la Mobilité. Elle a de même demandé à ne pas devoir utiliser la piste 25R lorsque les conditions de vents lui imposent de voler plus bas, ce qui augmente le risque d'infractions, mais cela lui a été refusé par Belgocontrol.

La requérante relève encore qu'à plusieurs reprises, les autorités compétentes leur ont imposé "des déviations et des instructions de décollage qui ne permettent pas de respecter les valeurs limites imposées". Les routes de vol et procédures de décollage sont fixées par le Gouvernement fédéral et par Belgocontrol.

Au-delà de la non-imputabilité, les infractions n'ont pas été commises intentionnellement, ce qui devrait être pris en considération dans l'établissement du montant de l'amende.

La décision n'apporte pas de réponse à ces différents éléments.

L'IBGE aurait dû prendre en considération cette contrainte invincible puisque, dans son arrêt du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a confirmé que les principes du droit pénal devaient être pris en considération dans le cadre d'une procédure administrative.

Enfin, la décision ne précise pas le mode de calcul de l'amende, ce qui empêche de déterminer si des circonstances atténuantes ont été prises en compte.

Au terme de l'exposé du moyen, la requérante se prévaut de la violation de deux réglementations européennes. La requérante soutient qu'appliquer des amendes à des "éléments qui échappent à son contrôle revient à lui interdire de décoller quand ces événements sont présents, soit entre 6h et 7h", constitue à la fois :

- une atteinte disproportionnée à son droit de libre prestation de services, au regard du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté. La requérante précise encore que le "caractère disproportionné de l'atteinte résulte de l'emploi d'une méthode obsolète de contrôle des nuisances sonores par la Région Bruxelles-Capitale alors qu'une méthode plus précise et offrant une prévisibilité supérieure aux pilotes (le *track management*) est généralisé ailleurs en Europe";
- une restriction d'exploitation prise sans respecter les procédures prévues aux articles 5, 10 et 11 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.

2.2.2. Examen du moyen

Il se constate d'abord que la requérante ne montre pas que l'ensemble des conditions de la contrainte irrésistible, dégagées par la jurisprudence et la doctrine, soient rencontrées en l'espèce. Ainsi, la Cour de cassation a précisé que la "contrainte peut être physique ou morale, pour autant qu'elle procède d'une cause extérieure et soit imposée à son auteur à l'encontre de sa volonté". Or, en l'espèce, choisissant librement d'exploiter une ligne aérienne au départ et à destination de la Belgique, c'est volontairement que les compagnies aériennes et les pilotes se sont soumis aux règles fixées par l'autorité fédérale et aux instructions des contrôleurs du trafic aérien.

À propos d'un moyen similaire invoquant des causes de justification, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2011 mentionné par la requérante a établi ce qui suit :

> "B.37. Une quatrième branche de la quatrième question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur le fait que, dans le cadre de la procédure d'amende administrative visée par l'ordonnance en cause, il serait impossible d'invoquer le bénéfice de la contrainte irrésistible et de l'erreur invincible.
> B.38. Ces causes d'exonération de la faute précitées renvoient à l'application de l'article 71 du Code pénal. La nature pénale d'une amende administrative au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a pour effet que les garanties de cette disposition doivent être respectées, mais n'a pas

pour conséquence que cette amende serait de nature pénale selon la législation belge et, dès lors, que l'article 71 du Code pénal lui serait ou devrait lui être applicable.
B.39. Rien n'empêche la personne qui se voit infliger une sanction administrative de faire valoir que le comportement en question ne peut lui être imputé".

Il convient donc de poursuivre l'examen de ce moyen sous l'angle de l'imputabilité.

La requérante expose que, durant la phase de décollage, elle agirait sous la contrainte des instructions de BAC et de Belgocontrol. Elle omet toutefois de prendre en considération les marges de manœuvre qu'offrent aux pilotes les instructions des autorités compétentes, pas plus qu'elle ne démontre que le contrôle de tous les paramètres susceptibles de lui permettre d'éviter la commission d'une infraction lui échappe. D'ailleurs, la requérante ne démontre pas avoir analysé ou fait analyser systématiquement l'ensemble des paramètres susceptibles d'influencer l'immission sonore au départ du territoire régional, de manière à adapter son comportement.

Le moyen a déjà été examiné par le Conseil d'État dans plusieurs de ses arrêts; il a conclu à son absence de fondement (voy. arrêts n° 217.104, 4 janvier 2012; n° 217.301, 18 janvier 2012; n° 218.509, 15 mars 2012; n° 218.856, 11 avril 2012; n° 224.234, 3 juillet 2013; n° 227.801, 23 juin 2014; n° 229.395, 28 novembre 2014; n° 230.478, 11 mars 2015; n° 232.522, 9 octobre 2015; n° 234.792, 20 mai 2016; n° 235.242, 27 juin 2016). Ainsi, dans son récent arrêt n° 235.364 du 5 juillet 2016, le Conseil d'État a conclu comme 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; (…); qu'il n'appuie donc pas l'existence d'une contrainte irrésistible qui aurait dû être retenue comme cause de justification".

En l'espèce, seul un nombre limité de vols de la requérante a été constaté en infraction. Lors de l'audition de la requérante devant le Collège d'environnement le 2 mai 2016, l'IBGE a relevé que, en avril 2014, 190 vols de la requérante ont également emprunté la piste de décollage 25R et la route CIV3C, configuration que la requérante estime problématique au regard des normes régionales en cause. Parmi ces 190 décollages, seuls 9 étaient en infraction, soit 4,7 % de ceux-ci. Ceci tend à démontrer qu'il est possible de respecter les règles et instructions des autorités fédérales et de survoler la Région de Bruxelles-Capitale à travers une variété de contextes météorologiques sans enfreindre les normes de bruit régionales.

La requérante invoque des modifications qu'elle aurait apportées à sa procédure de décollage depuis août 2015. Cette démarche, qui est sans effet sur la commission d'infractions au mois d'avril 2014, illustre par contre que la requérante dispose bien de marges de manœuvre à utiliser en vue de respecter lesdites normes. Ainsi, le Collège d'environnement relève qu'elle plaide, au titre de circonstances atténuantes, que le nombre d'infractions commises est en recul, ce qui autorise à déduire qu'elle a utilement adapté son comportement. De même, il ressort de la pièce 6 de la requérante que celle-ci peut jouer sur le poids de ses appareils en embarquant ou non du "carburant de ravitaillement" ("*tankering fuel*").

Enfin, quant aux refus que la requérante aurait essuyés de Belgocontrol et du ministre fédéral de la Mobilité, ils n'apparaissent pas au dossier. Tout au plus, en pièce 3 [du dossier de pièces] de la requérante, trouve-t-on un courriel du 16 septembre 2015 d'un représentant de Belgocontrol qui se déclare incompétent pour octroyer l'autorisation sollicitée et renvoie à un tiers qu'il précise.

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

La requérante souligne encore que les infractions n'ont pas été commises intentionnellement. Elle estime que cet élément devrait être pris en considération dans l'établissement du montant de l'amende. Cette question est étrangère à celle de l'imputabilité des infractions. Par ailleurs, il convient de sanctionner ces dernières, qu'elles résultent d'un comportement intentionnel ou d'un manque de précaution, d'un défaut de prudence.

La branche du moyen tirée du fait que la décision ne précise pas le mode de calcul de l'amende relève également de l'examen des circonstances atténuantes, qui est effectué *infra*.

En ce qui concerne la branche du moyen tirée de la violation du règlement 1008/2008 et de la directive 2002/30/CE, il a été montré que les normes sonores bruxelloises n'avaient pas un effet comparable à une interdiction. La prémisse du raisonnement n'est donc pas vraie. Au surplus, le recours ne précise pas quelle disposition du règlement 1008/2008 serait violée.

À propos de la directive 2002/30/CE en particulier, dans une affaire "European Air Transport s.a. contre Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale", saisie d'un moyen tiré de la violation de cette directive, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu le 8 septembre 2011 un arrêt se concluant comme suit :

> "une "restriction d'exploitation" constitue une mesure prohibitive totale ou temporaire interdisant l'accès d'un aéronef à réaction subsonique civil à un aéroport d'un État membre de l'Union. Par conséquent, une réglementation nationale en matière d'environnement, qui impose des limites maximales de nuisance sonore mesurée au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l'aéroport, ne constitue pas, en tant que telle, une "restriction d'exploitation" au sens de cette disposition, à moins que, en raison des contextes économique, technique et juridique pertinents, elle puisse avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport".

Le motif n° 33 de cet arrêt énonçait 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".

Dans son arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, le Conseil d'État, juridiction de renvoi, a effectué la vérification de fait en ces termes :

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

Depuis, le Conseil d'État n'a jamais revu sa position sur ce point.

Le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

2.3. À titre infiniment subsidiaire, circonstances atténuantes

2.3.1. Exposé du moyen

À titre infiniment subsidiaire, la requérante estime qu'elle peut faire valoir plusieurs circonstances atténuantes justifiant de supprimer l'amende ou, à tout le moins, de réduire son montant sous le minimum prévu :
− les infractions ne sont pas intentionnelles;
− la requérante a toujours agi de bonne foi à l'égard de Brussels Airport, de Belgocontrol et du SPF Mobilité;
− elle a adapté ses procédures malgré leur coût et la surcharge de travail que cette adaptation entraînait;
− elle a effectué en décembre 2015, au Royaume-Uni, des essais en simulateur pour tester des décollages utilisant des configurations non standard de volets d'aile afin de diminuer les nuisances sonores, preuve supplémentaire de sa proactivité;
− les infractions ne sont pas nombreuses et en forte décroissance : 6 infractions en 4 mois contre 9 infractions pour le seul mois d'avril 2014;
− les dépassements se situent peu au-dessus des marges de tolérance;
− la requérante serait une des compagnies aériennes les moins bruyantes;
− la décision ne démontre pas l'existence d'un dommage.

La décision ne permet pas de déterminer si des circonstances atténuantes ont été prises en compte. Sa motivation n'est donc pas adéquate.

2.3.2. Examen du moyen

Il convient d'examiner les circonstances atténuantes invoquées par la requérante.

Quant au fait que les infractions ne seraient pas intentionnelles, ni l'IBGE ni le Collège d'environnement n'ont habituellement à connaître d'infractions aux normes d'immission applicables au survol de la Région qui apparaissent être intentionnelles. Néanmoins, le fait que ces infractions résultent de l'imprudence ou du manque de précaution dans le chef des compagnies aériennes justifie, à l'estime du Collège d'environnement, une sanction administrative de l'ordre de 830 euros par vol constaté en infraction.

Il n'apparaît pas en quoi le fait, pour la requérante, d'agir toujours de bonne foi à l'égard de Brussels Airport, de Belgocontrol et du Ministère de la Mobilité,

constitue une circonstance atténuante en ce qui concerne les infractions aux normes d'immission acoustique régionales.

Le faible nombre d'infractions intervient dans le montant de l'amende administrative, qui est, toutes autres choses étant égales par ailleurs, proportionnel à ce nombre.

La requérante souligne également que les dépassements se situeraient peu au-dessus des marges de tolérance. L'examen du dossier administratif fait apparaître que 5 des 6 vols en cause présentent des émergences infractionnelles situées entre 6 et 8 dB. Seul un événement présente une émergence infractionnelle plus importante, proche de 12 dB. Ces émergences infractionnelles généralement limitées justifient que le montant moyen par infraction soit de l'ordre de 830 euros.

La déclaration de la requérante selon laquelle elle serait une des compagnies aériennes les moins bruyantes constitue une pétition de principe.

La requérante voit une circonstance atténuante dans le fait que l'existence d'un dommage ne serait pas démontrée. Les normes d'immission acoustique ont été fixées par référence aux normes recommandées par l'Organisation mondiale de la santé, avec l'ajout d'une marge de tolérance d'autant plus importante que le bruit est perçu près des pistes de l'aéroport de Bruxelles-National. La requérante est donc malvenue de soutenir que le dépassement sensible – voire important – de ces normes régionales lors de survols, entre 6h30 et 7 heures du matin, de la Région de Bruxelles-Capitale, densément peuplée, pourrait n'avoir causé aucun dommage. On rappelle, par ailleurs, que c'est le dépassement de la norme lui-même qui constitue la gêne, au sens de l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance 1999.

En ce qui concerne enfin les efforts *a posteriori* de la requérante pour adapter ses méthodes de décollage, ils ne ressortent que de ses affirmations. Il n'apparaît pas de la décision attaquée que l'IBGE aurait reconnu à la requérante des circonstances atténuantes. Le fait est que, même si elles sont moins nombreuses – ce dont il est déjà tenu compte dans le montant de l'amende administrative – des infractions aux normes de bruit bruxelloises ont continué d'être commises. Dès lors, le Collège d'environnement n'identifie pas de circonstances atténuantes justifiant de réduire le montant de l'amende sous le minimum légal, comme demandé par la requérante.

2.4. Arrêt de la Cour constitutionnelle du 18 février 2016

Par son arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, la Cour constitutionnelle a annulé l'article 45 du Code de l'inspection, mais uniquement en ce qu'il ne permet pas d'assortir d'un sursis la décision d'infliger une amende administrative alternative. Dans son arrêt, la Cour précise toutefois que l'annulation partielle de cette disposition "n'a pas pour conséquence que celle-ci ne pourrait plus, dans l'attente d'une intervention législative, être appliquée par les autorités administratives et par le Conseil d'État lorsqu'ils constatent que les infractions sont établies, que le montant de l'amende n'est pas disproportionné à la gravité de l'infraction et qu'il n'y aurait pas eu lieu d'accorder un sursis même si cette mesure avait été prévue par la loi" (considérant B.30.2).

En l'espèce, la requérante n'a pas sollicité le bénéfice d'une mesure de sursis à l'exécution. Et si elle l'avait demandé, le caractère répété des dépassements des normes d'immission acoustique régionales aurait convaincu le Collège d'environnement du caractère inapproprié d'une telle mesure.

Dès lors, l'arrêt susmentionné ne fait pas obstacle, en l'espèce, à l'application de l'article 45 du Code de l'inspection.

2.5. Conclusions à propos de l'amende et de son montant

Les faits infractionnels sont démontrés à suffisance et la décision entreprise est régulière. L'amende infligée est justifiée dans son principe.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2015, du Code de l'inspection, il résulte de la combinaison des articles 2, § 1er, 2°, 8e tiret, 31, § 1er, 3°, 42 et 45 de ce code que la sanction administrative applicable est une amende administrative alternative d'un montant situé dans la fourchette allant de 50 à 62.500 euros. Le montant inférieur de la fourchette prévue à l'article 45 du code étant inférieur au montant inférieur de la fourchette applicable au moment du constat de l'infraction, par application de l'article 54, § 2, du code, il convient d'avoir égard à la fourchette prévue par le code.

Il ressort de l'ensemble des éléments au dossier, et notamment du nombre de dépassements constatés, qu'un montant de 4.985 euros est adéquat.

2.6. Changement de dénomination de la requérante

Dans leur courrier du 22 septembre 2016, les conseils de la requérante informent le Collège d'environnement que Ryanair Limited se dénomme désormais Ryanair Designated Activity Company "sans que cela n'affecte la continuité de la personne morale".

Il est pris acte de ce changement. Dans la présente décision, il faut donc entendre qu'il y a identité entre ces deux personnes.

Le Collège d'environnement […] décide :

Article 1er : L'amende administrative de 4.985 euros infligée le 11 mai 2016 par le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE à la compagnie aérienne Ryanair Designated Activity Company (précédemment Ryanair Limited) est confirmée. […] ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris 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, du principe de bonne administration, du principe de prudence et d'obligation de préparation de la décision administrative avec soin, du principe de légalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante indique que, contrairement à ce que soutient le collège d'Environnement, la méthode de contrôle ne permet pas d'exclure l'existence d'autres causes des dépassements sonores. À son estime, les niveaux de

bruit sont influencés par les conditions climatiques : la pluie et le vent dégradent la précision des mesures acoustiques au point de les rendre inexploitables, l'orientation des pistes utilisées dépend des conditions climatiques et la propagation du son dans l'air dépend également des conditions climatiques. Elle est ainsi d'avis que le collège d'Environnement devait démontrer que les dépassements constatés ne résultent pas de ces circonstances, de même qu'ils n'ont pas été influencés par les bruits ambiants, rappelant que ces éléments ont été mis en évidence lors de son audition et que le collège n'y a pas répondu. Elle souligne que la plupart des autres pays utilisent le système du *track management*, qui délimite une zone dans laquelle les avions peuvent voler et qui permet d'établir avec certitude un lien entre le bruit généré et un avion. Elle se réfère au système de contrôle utilisé par l'Espagne qu'elle qualifie de plus élaboré, avec la présence notamment d'un grand nombre de microphones placés à des endroits stratégiques. Elle produit un rapport d'ingénieurs confirmant l'imprécision des mesures et données utilisées par l'IBGE (Bruxelles Environnement) et démontrant que, même si l'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999, précité, prévoit que les normes doivent être respectées « quelles que soient les conditions atmosphériques », les moyens mis en œuvre pour contrôler les valeurs ne permettent pas un tel contrôle « quelles que soient les conditions atmosphériques ». Elle ajoute que les appareils utilisés n'empêchent pas la pluie de s'insinuer dans le microphone, ce qui peut fausser les relevés de 6 dB et que, dans d'autres pays, les relevés effectués par temps de pluie ou par grand vent ne sont pas pris en considération. Selon elle, les appareils utilisés par l'IBGE (Bruxelles Environnement) n'empêchent pas le vent d'influencer les mesures, ils peuvent tout au plus limiter l'aléa. Au vu de ces éléments, elle affirme que le collège d'Environnement ne disposait pas de toutes les données ni de données exactes pour lui imputer les infractions visées par l'acte attaqué. Elle soutient ainsi qu'il n'est pas inconcevable que les mesures effectuées à l'Observatoire royal de Belgique à Uccle soient distinctes de celles constatées à l'aéroport ou à côté du sonomètre. Elle expose aussi que le rapport mentionne que l'imprécision est renforcée par l'absence de synchronisation entre le relevé des conditions atmosphériques et des dépassements sonores et qu'il en va de même de l'absence d'unité géographique entre ces relevés. Elle explique qu'en France, on utilise des stations acoustiques et météorologiques mobiles. Elle mentionne encore que le rapport explique que les mesures de protection n'empêchent pas une altération des données de sorte que ces protections anti-pluie et anti-vent ne permettent pas de garantir un relevé exact et elle joint, à ce propos, un article scientifique qui établit que la présence d'eau sur un microphone modifie la réponse du capteur. Elle observe que le collège d'Environnement a violé le principe de bonne administration alors qu'elle a soutenu, devant lui, que le système de *track management* et les méthodes utilisées en France et en Espagne sont plus précis.

En réplique, elle fait valoir que le rapport qu'elle a déposé indique bien que les mesures de protection anti-vent et anti-pluie utilisées sur les capteurs n'empêchent pas l'altération des données et elle joint un article scientifique démontrant que, à la suite des intempéries, les données recueillies peuvent être altérées et donc incertaines dès lors que l'eau qui pénètre et subsiste dans la protection, modifie la réponse du capteur. Or, elle considère que l'IBGE (Bruxelles Environnement) ne peut démontrer que les appareils étaient secs au moment des relevés. Selon elle, les mesures de protection ont leurs limites et ne peuvent empêcher une marge d'erreur. Elle en déduit que l'exigence prévue par l'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999, précité, ne peut être respectée en raison du matériel de mesures employé, qui ne permet pas de garantir l'exactitude des données quelles que soient les conditions atmosphériques. Elle remet également en cause les procédures de vol qui lui sont imposées (CIV3C et CIV4C) qui sont fortement influencées par les conditions climatiques, lesquelles soumettent les pilotes à des contraintes rendant les trajectoires de vol plus aléatoires et elle produit une analyse expliquant cette influence qui peut entraîner une variation allant jusqu'à 6 dB.

Dans son dernier mémoire, elle réitère l'ensemble de ses arguments en maintenant qu'il existe des systèmes de mesure plus précis que celui utilisé par l'IBGE (Bruxelles Environnement) et se réfère à une comparaison qui a été réalisée par ses ingénieurs, entre les données relevées par l'IBGE (Bruxelles Environnement) et celles recueillies par les logiciels de Boeing sur la base desquelles les compagnies aériennes se fondent pour configurer les vols de leurs avions. Elle constate ainsi que cette comparaison montre une différence importante entre le *Sound Exposure Level* (SEL) calculé par l'IBGE (Bruxelles Environnement) et celui obtenu en utilisant les données de Boeing, le premier étant systématiquement plus élevé que le second. Elle maintient que la partie adverse a bien commis une erreur manifeste d'appréciation en retenant la méthode de l'IBGE (Bruxelles Environnement) alors que celle-ci est imprécise et ne tient pas compte de l'influence des conditions climatiques ni des procédures de décollage imposées par l'aéroport de Bruxelles-National. Elle soutient ainsi que « les impondérables de la méthode de mesure bruxelloise ne peuvent donc être acceptés puisque les données utilisées par l'IBGE ne présentent pas une fiabilité suffisante pour permettre aux compagnies aériennes de tenir compte de ces impondérables, ce que la requérante a relevé, en présentant des systèmes de mesure plus précis ».

IV.2. Appréciation

Le Conseil d'État a déjà eu, plusieurs fois, l'occasion de se prononcer sur un moyen d'annulation invoquant une argumentation comparable.

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

> « 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 quels appareils étaient à l'origine du bruit; qu'une fois cette identification faite, ses agents en ont effectivement déduit que des appareils de la requérante étaient en infraction, mais que, ce faisant, ils ont seulement accompli les missions dont les charge l'ordonnance du 25 mars 1999; que la 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 ».

Il a également jugé, par son arrêt n° 244.861 du 19 juin 2019, que :

> « l'infraction relevée à la charge de la partie requérante l'a été à la station EVE_Moss (rue Jean-Baptiste MOSSELMANS à 1140 Bruxelles) et les conditions atmosphériques ont été observées sur le site de l'Observatoire royal de Belgique (avenue Circulaire à Uccle), situé à neuf kilomètres de là. En dehors de quelques exceptions rarissimes sous nos climats, les phénomènes météorologiques ne sont pas à ce point localisés qu'il y aurait, sur une telle distance, une différence entre les conditions observées suffisamment importante pour que la fiabilité des mesures de bruit en soit entachée ».

En l'absence d'un texte imposant des modalités particulières de prise de mesure, Bruxelles Environnement dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer la méthode qui sera appliquée. Il revient dès lors à la partie requérante de démontrer qu'en faisant choix d'une méthode, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Le fait que d'autres méthodes soient mises en œuvre dans d'autres pays – et à supposer que ces autres méthodes aient également pour objectif de procéder au contrôle des mesures de bruit et non au contrôle du respect des routes aériennes, qui sont deux objectifs distincts, répondant à des finalités différentes et appliquant des critères spécifiques – n'est pas suffisant pour conclure à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef des autorités. Par ailleurs, dans le cadre du contrôle de légalité qu'il opère, il n'appartient pas au Conseil d'État d'apprécier

l'opportunité de recourir à une méthode de contrôle plutôt qu'à une autre au vu des performances techniques offertes.

En l'espèce, il convient de relever, d'abord, que la partie requérante expose les limites techniques de la méthode prise en compte par l'IBGE (Bruxelles Environnement) mais qu'elle s'abstient de fournir tout élément qui permettrait de considérer que ces limites ont, dans le cas présent, eu une incidence déterminante sur les mesures qui ont été réalisées. En outre, c'est dans son dernier mémoire qu'elle se prévaut des données recueillies par les logiciels de Boeing qui démontreraient que les mesures appliquées par Bruxelles Environnement seraient trop imprécises. Cet argument aurait pu, dès l'introduction de la requête, être mis en exergue par la partie requérante de sorte qu'il est tardif. C'est également dans son dernier mémoire qu'elle critique, pour la première fois, le fait que « la formule employée pour mesurer le niveau de bruit généré par les avions prévoie la prise en compte, dans l'évaluation du bruit, d'une période de 10 secondes avant l'événement mesuré et de 10 secondes après celui-ci », avec comme conséquence, selon elle, un ajout de 3 dB à la mesure. Ici aussi, cet argument aurait dû être invoqué dès l'introduction du recours dès lors que l'article 1er de l'arrêté du 27 mai 1999, précité, donne une définition du « t » comme étant la période correspondant à la durée de l'évènement allongée des 10 secondes qui précèdent et qui suivent l'événement considéré. Il s'ensuit que cet argument est également tardif.

La partie requérante joint à sa requête en annulation un rapport établi par le bureau d'ingénieurs CSDIngénieurs+ relatif à l'influence des paramètres météorologiques sur les mesures de contrôle acoustique, dans lequel sont examinées l'incidence des conditions météorologiques sur la propagation du bruit dans l'environnement, l'incidence du vent et de la pluie sur la précision des mesures acoustiques et la variabilité spatiale et temporelle des données météorologiques collectées en un lieu déterminé, et duquel il ressort que certains de ces éléments sont susceptibles de remettre en cause la pertinence des données enregistrées.

La partie adverse joint, pour sa part, une note établie par Bruxelles Environnement de laquelle il ressort statistiquement que les précipitations, la vitesse et l'orientation du vent et la température n'ont pas d'influence significative sur l'existence ou sur l'importance des dépassements des normes de bruit.

Il résulte de cette note, analysant les vols opérés entre le 1er janvier 2010 et le 30 juin 2016, que

• la différence de SEL perçu entre les sonomètres établis sur le territoire régional s'élève à maximum 0,8 dB(A) selon qu'il pleuvait ou non, et sans que la différence à la hausse soit toujours corrélée à la présence de précipitations;
• le nombre de vols en infraction lorsque la vitesse du vent est supérieure à 5 mètres par seconde (9,5 %) est inférieur au nombre de vols opérés dans ces conditions (14,4 %);
• la différence de SEL moyen entre les dépassements constatés entre 23h00 et 7h00 selon l'orientation du vent s'élève à maximum 1 dB(A);
• la température n'est pas un élément pertinent puisqu'il existe une très forte corrélation entre le nombre de vols opérés et le nombre de vols dépassant les normes de bruit.

Les informations contenues dans ce rapport concernent spécifiquement la question des dépassements sonores générés par les avions et permettent, nonobstant les limites théoriques avancées par la partie requérante, de conclure à la pertinence du procédé utilisé par Bruxelles Environnement pour enregistrer lesdits dépassements.

Le rapport établi par le bureau d'ingénieurs CSDIngénieurs^{+} indique que la présence d'eau sur le microphone peut fortement influencer la mesure acoustique, le cas échéant avec un impact de 6 dB(A).

Par ailleurs, la partie requérante joint, à son mémoire en réplique, l'étude intitulée « Influence de la présence d'eau dans une protection anti-pluie sur la réponse fréquentielle d'un capteur acoustique – estimation de l'incertitude de mesure associée » citée dans la note du bureau d'ingénieurs CSDIngénieurs^{+} de laquelle il ressort qu'il existe « un effet significatif de l'imprégnation de la boule de mousse pour les fréquences supérieures à 1 kHz », qu'il convient d'appliquer une « correction éventuelle » et qu'il existe « une valeur d'incertitude plus importante pour ces fréquences ».

En l'espèce, il apparaît que les microphones utilisés sur les sonomètres sont dotés d'écrans anti-bruit et de protection anti-pluie, destinés à assurer la meilleure perception du bruit possible. Si la partie requérante se préoccupe particulièrement de l'incidence du climat sur les mesures effectuées par les sonomètres de la partie adverse, elle ne démontre, à aucun moment, qu'en l'espèce, les conditions climatiques des mois de mai, juin, juillet et août 2014 au cours desquels les infractions ont été commises, étaient de nature à avoir une incidence sur les mesures ainsi relevées.

Il importe, à cet égard, de noter que les appareils sont étalonnés une fois par semaine.

Par ailleurs, il ne paraît pas ressortir des documents communiqués par la partie requérante que l'incidence que pourrait avoir la présence de gouttes d'eau sur la membrane d'un microphone se traduirait par une erreur « à la hausse » des mesures, seule hypothèse qui pourrait justifier l'intérêt de la partie requérante à invoquer l'argument.

Au vu des éléments qui précèdent, le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation du principe général de droit pénal de la non-imputabilité des infractions commises sous la contrainte irrésistible ou l'erreur invincible et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante expose qu'elle a fait valoir de nombreuses causes de justification devant le collège d'Environnement, qui n'en a retenu aucune. Elle souligne une nouvelle fois que les infractions qui lui sont reprochées ont été commises lors de l'usage de routes aériennes et selon des créneaux horaires qui lui ont été imposés par les pouvoirs publics et sur lesquels elle n'a aucune prise. Selon elle, la procédure CIV3C n'est pas correctement configurée et impose des contraintes et des manœuvres qui peuvent expliquer les dépassements et que cela a été exposé au collège d'Environnement par l'un de ses commandants de bord. Elle relève aussi que la « nuit » ne se termine pas à la même heure selon l'exploitant de l'aéroport (6h00) et selon la réglementation bruxelloise (6h59), de sorte qu'elle doit suivre les procédures de jour tout en respectant les normes de bruit applicables la nuit entre 6h00 et 6h59. Elle rappelle qu'elle a cherché des solutions avec l'aéroport afin de rencontrer ces difficultés (modification des procédures de décollage, qui nécessitent un pilotage manuel et une consommation accrue de carburant), qu'elle a demandé à être autorisée à virer dès l'altitude de 400 pieds (au lieu de 500 pieds), mais cela lui a été refusé et que l'on a également refusé de l'autoriser à ne plus utiliser la piste 25R. Selon elle, le collège d'Environnement ne pouvait donc pas considérer que les conditions de la contrainte irrésistible ou de l'erreur invincible n'étaient pas remplies. Elle répète que les dépassements peuvent résulter d'autres sources de bruit (instructions ne permettant pas de respecter les normes de bruit, fixation des procédures de décollage et des routes aériennes par Belgocontrol,

impossibilité de tourner à 400 pieds au lieu de 500 pieds). Elle s'en réfère à l'Espagne où seul le non-respect des procédures de vol est sanctionné, ce qui est la preuve, à son estime, que les instructions de vol sont les seuls facteurs déterminants. Elle maintient que l'utilisation de la piste 25R et la procédure CIV3C, qui impliquent un passage plus près des sonomètres, lui sont imposées par les autorités et indique que la partie adverse refuse de participer à des réunions destinées à trouver les meilleures solutions. De son point de vue, ce sont bien des éléments externes sur lesquels elle n'a aucun contrôle, qui impliquent les dépassements. Enfin, elle soutient que lui infliger une amende entre 6h00 et 6h59, constitue une atteinte injustifiée et disproportionnée à son droit de libre prestation de services.

En réplique, elle observe que le fait que les normes de bruit puissent être respectées, ne démontre pas que ses pilotes ont commis une infraction dès lors que des dépassements pourraient être constatés en raison d'altération des microphones et qu'en outre, cela n'énerve rien au fait qu'elle est soumise à des contraintes externes et notamment aux instructions de l'aéroport de Bruxelles-National et de Belgocontrol. Elle prétend encore que l'influence des conditions climatiques est également déterminante puisqu'elles peuvent imposer aux appareils de passer plus près des microphones et qu'elle n'a aucun contrôle sur ces conditions. Elle maintient que les procédures CIV3C et CIV4C sont influencées par les conditions climatiques et produit une analyse expliquant cette influence, précisant que les procédures de vol RNAV permettraient le respect des normes de bruit et qu'il peut en résulter une variation de 6 dB. Elle ajoute que, si elle pouvait utiliser une procédure RNAV ou opérer un virage à 400 pieds elle ne commettrait pas d'infraction. Elle explique qu'elle a demandé à pouvoir opérer un virage plus serré pour éviter au maximum le territoire régional, mais que cela lui a été refusé par le ministre fédéral compétent, de même que Belgocontrol a refusé de l'autoriser à ne pas utiliser la piste 25R. Elle affirme enfin qu'en Espagne, aucune procédure n'est entamée lorsque l'infraction résulte d'instructions émises par l'aéroport, en raison de conditions climatiques défavorables, ayant nécessité la mise en œuvre d'une procédure contraire aux procédure standards mises en place pour éviter des dépassements du niveau de bruit admis.

Dans son dernier mémoire, elle répète que les procédures de décollage qui lui sont imposées pour opérer à l'aéroport de Bruxelles-National (CIV3C et CIV4C) sont fortement influencées par les conditions climatiques et imposent des contraintes aux pilotes rendant les trajectoires de vol plus aléatoires et donc le respect des limites de bruit plus difficile. Elle affirme qu'il s'agit bien d'une contrainte irrésistible et que si elle avait pu utiliser la procédure RNAV, les trajectoires de ses appareils ne seraient plus influencées par les conditions

climatiques et les dépassements des normes de bruit seraient fortement limités. Par ailleurs, elle s'en réfère aux données recueillies par les logiciels de Boeing et développe le même argument que celui déjà exposé dans le premier moyen. Elle indique ainsi que « vu la différence entre les données utilisées par l'IBGE (Bruxelles Environnement) et celles recueillies par les logiciels de Boeing, les compagnies aériennes ne pourraient anticiper un éventuel dépassement des normes de bruit et pourraient considérer que leurs avions respectent ces normes alors que lorsque l'IBGE (Bruxelles Environnement) analysera ses données, il pourrait considérer qu'une infraction existe ».

V.2. Appréciation

Appelé à se prononcer sur un moyen soulevant des questions semblables, le Conseil d'État a jugé ce qui suit dans son arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012 :

> « Considérant que, dans le dernier mémoire déposé le 3 novembre 2011, la requérante relève à propos de l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 que la Cour ne dit pas que cette disposition est inconstitutionnelle lorsqu'elle est interprétée comme ne permettant pas de prendre en compte des circonstances atténuantes, mais bien que cette disposition ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes (il n'y a pas place pour une autre interprétation de cette disposition), et qu'en cela, elle est inconstitutionnelle; qu'elle indique que l'arrêt de la Cour constitutionnelle établit que rien n'empêche l'administration de tenir compte d'éventuelles causes de non-imputabilité, et que, en conséquence, le refus de l'administration d'en tenir compte viole les articles 10 et 11 de la Constitution; qu'elle souligne que, selon la Cour constitutionnelle, l'ordonnance viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'administration n'est pas autorisée à tenir compte d'éventuelles circonstances atténuantes, et qu'en faisant application de cette disposition inconstitutionnelle, la décision attaquée est dépourvue de base légale et constitutionnelle et est elle-même entachée d'inconstitutionnalité;
>
> Considérant qu'au sujet du bénéfice de la contrainte irrésistible et de l'erreur invincible, la décision attaquée contient le passage suivant:
>
> > "F. Considérant que E.A.T. avance que les principes généraux de droit pénal s'appliquent à la procédure d'amende administrative telle qu'organisée par l'ordonnance 1999 et que trouve ainsi à s'appliquer la règle selon laquelle il n'y a pas d'infraction lorsque le comportement du contrevenant est justifié par la contrainte irrésistible ou l'erreur invincible de E.A.T. et de ses pilotes; que la requérante insiste sur le fait que "ni l'ordonnance du 17 juillet 1997 ni l'ordonnance du 25 mars 1999 ne dérogent au principe général selon lequel celui qui bénéficie d'une cause de justification n'a pas commis d'infraction";
> > Considérant que l'arrêté du 27 mai 1999 introduit des normes d'immission, un type de norme où le lien de la source à l'effet contient par définition une marge d'impondérables; qu'il n'appartient pas au Collège d'environnement de remettre en cause le choix du législateur";

Considérant que, par la décision attaquée, le Collège d'environnement n'a pas refusé de tenir compte de causes de non-imputabilité; que la constatation que la réglementation établit une infraction dans un domaine où le lien de la source à l'effet contient une marge d'impondérables n'équivaut pas à rejeter toute cause de justification, mais à indiquer que la gravité du comportement infractionnel doit être appréciée en tenant compte de ces impondérables, dont, par ailleurs, les compagnies aériennes doivent être conscientes et en fonction desquels elles doivent adapter la conduite de leurs avions; […]

Considérant que le moyen n'est pas fondé ».

Le Conseil d'État a également jugé, dans son arrêt n° 219.841 du 19 juin 2012, où une question comparable lui était soumise, que la circonstance que l'application de l'arrêté du 27 mai 1999 (entre autres son article 2) implique la participation de plusieurs acteurs (l'État fédéral, Belgocontrol, les compagnies aériennes ou BIAC), qui peuvent se concerter pour adopter les conditions des vols, ne permet pas de conclure que celles-ci sont impraticables et qu'il en va de même du rôle joué par les conditions atmosphériques (orientation des vents, taux de nébulosité ou d'humidité) dès lors qu'il n'est pas démontré qu'il serait techniquement impossible de s'y adapter autrement que par une suppression de tous les vols, par exemple, par l'adoption de mesures de réduction des nuisances sonores permettant d'assurer le respect des normes quelles que soient les conditions météorologiques. Le Conseil d'État a aussi souligné que la constatation qu'un certain nombre de vols excède les limites sonores, ne prouve pas en soi qu'il est techniquement impossible de les respecter.

Dans son arrêt n° 241.596 du 24 mai 2018, il a également rejeté un moyen similaire au motif que :

« s'il est vrai que les avions qui décollent de l'aéroport de Bruxelles-National sont tenus de suivre les indications qui leur sont données par les autorités de contrôle du trafic aérien, la partie 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, d'organiser le chargement et le pilotage de l'appareil 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 partie 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 ».

Par ailleurs, cette situation de contrainte invincible a été examinée par le collège d'Environnement qui a répondu aux différents arguments de la partie requérante de manière circonstanciée (point 2.2.2. de sa décision), en soulignant notamment que, sur les 190 vols effectués par celle-ci, au mois d'avril 2014, en empruntant la piste de décollage 25R et la route CIV3C, seuls 9 vols ont fait l'objet d'un constat d'infraction, ce qui tend à démontrer que les pilotes de la partie requérante sont en mesure de respecter les instructions des autorités aéroportuaires et de survoler le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale dans des conditions météorologiques variables, sans méconnaître les normes de bruit ici mises en cause.

Enfin, comme il a été décidé à propos du premier moyen, les données invoquées par la partie requérante dans son dernier mémoire au sujet des logiciels de Boeing, sont tardives et ne peuvent être prises en considération.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'obligation de motivation formelle, de l'inexactitude, l'insuffisance et la contradiction dans les motifs, de la violation de l'article 6.3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général des droits de la défense, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, la partie requérante expose que l'acte attaqué ne répond pas adéquatement aux arguments contenus dans les notes qu'elle a déposées et présentées lors de son audition. Elle considère que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate en ce qui concerne les limites de la méthode de perception des bruits dénoncées dans son premier moyen et qu'il fallait répondre aux explications techniques fournies par son représentant. Elle ajoute qu'il n'est pas suffisant de relever que le système de *track management* n'est pas obligatoire. Elle affirme que le collège d'Environnement n'aurait pas dû infliger d'amende administrative au vu des causes de justification qu'elle a notamment invoquées à

l'occasion de son deuxième moyen. Elle insiste sur le fait qu'elle est tenue de respecter les instructions de vol contraignantes si elle souhaite exploiter des lignes au départ et depuis l'aéroport de Bruxelles-National et qu'il est faux de soutenir qu'elle dispose de marges de manœuvre pour éviter les dépassements, ce qu'a confirmé un de ses représentants lors des auditions. Elle rappelle qu'elle a modifié ses procédures de décollage depuis le mois d'août 2015 sans que cela implique l'absence d'infraction. Selon elle, il est erroné d'indiquer que les infractions résulteraient de son imprudence ou de son manque de précaution dès lors qu'elle agit de manière proactive afin de ne pas en commettre, mais ce sont les imprécisions de la méthode et des contraintes extérieures qui sont à l'origine des infractions. Elle ajoute encore qu'il est inexact de soutenir que le niveau d'exigence qu'elle sollicite pour faire correspondre les mesures aux conditions atmosphériques à proximité des avions, serait impossible à satisfaire en pratique et que le collège d'Environnement ne démontre pas cette impossibilité alors que d'autres systèmes (*track management* et système utilisé par l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires en France) permettent d'augmenter la précision des mesures.

Dans une seconde branche, elle maintient que l'acte attaqué ne répond pas à tous les arguments contenus dans les notes produites et à ceux exposés lors de son audition. Ainsi, elle relève qu'elle avait indiqué qu'il y a une différence entre le moment auquel se termine la nuit selon la législation fédérale et la législation régionale et que cette incompatibilité démontre que ce sont des éléments extérieurs qui sont à l'origine des infractions. Elle insiste sur le fait qu'un de ses représentants a exposé les motifs justifiant l'inadéquation des procédures imposées, les limites du système de mesure et les tests réalisés pour essayer de respecter les normes de bruit et estime qu'il revenait au collège d'Environnement de répondre, fût-ce succinctement, à ses arguments.

En réplique, à propos de la première branche, elle renvoie à sa requête ainsi qu'aux développements relatifs aux deux premiers moyens, la référence aux systèmes français et espagnol démontrant, selon elle, que d'autres méthodes pouvaient être prises en considération. Quant à la seconde branche, elle s'en réfère à sa requête et à l'argument selon lequel à un certain moment, elle est soumise aux procédures de décollage applicables en journée et aux normes de bruit bruxelloises applicables la nuit.

Dans son dernier mémoire, à propos de la première branche, elle estime que les données fournies par les logiciels de Boeing démontrent les imprécisions des données utilisées par l'IBGE (Bruxelles Environnement) et que l'acte attaqué aurait

dû expliquer en quoi les systèmes utilisés par d'autres pays étaient moins adaptés que celui mis en œuvre par l'I.B.G.E. (Bruxelles Environnement).

Quant à la seconde branche, elle indique que les dépassements qui ont été relevés, en l'espèce, ont eu lieu entre 6h00 et 6h59 dès lors que la partie adverse applique toujours, à ce moment-là, des normes de bruit plus sévères considérant que la nuit n'est pas encore achevée alors que l'aéroport de Bruxelles-National impose, pour cette même période, les règles applicables aux vols de jour. Elle maintient que cette situation lui est imposée et qu'elle est à l'origine des infractions constatées alors qu'elle ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour les éviter, étant tenue d'utiliser la piste 25R quelles que soient les conditions climatiques.

VI.2. Appréciation

Quant à la première branche, la motivation formelle requise en vertu des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, consiste dans l'indication des motifs de fait et de droit justifiant l'adoption de l'acte attaqué, ces motifs devant être adéquats, c'est-à-dire de nature à soutenir celui-ci.

N'étant pas une juridiction mais une autorité administrative, le collège d'Environnement ne doit pas motiver sa décision en répondant à tous les arguments invoqués par la partie requérante, il suffit que les motifs justifiant son adoption soient mentionnés et lui permettent d'en comprendre le sens.

Saisi d'un moyen dans lequel un défaut de motivation formelle de la décision du collège d'Environnement était invoqué par une compagnie aérienne, le Conseil d'État a jugé ce qui suit dans son arrêt n° 244.072 du 29 mars 2019 :

« *XXII. Dix-huitième moyen*

XXII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un dix-huitième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi 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 de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dans la première branche, elle critique la manière dont le collège d'Environnement a rejeté son moyen de défense tiré du défaut d'indépendance et d'impartialité de l'IBGE (Bruxelles Environnement) et de son droit à ce que sa cause soit entendue, à un double degré de juridiction, par un tribunal indépendant et impartial. Elle considère les motifs des actes attaqués comme insuffisants dès lors que le collège d'Environnement ne conteste pas le fait que l'IBGE (Bruxelles Environnement) ne satisfait pas lui-même aux exigences d'indépendance et

d'impartialité. Elle conteste également l'affirmation selon laquelle "les infractions ici en cause et l'identité de leur auteur sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposant au dossier".

Dans la seconde branche, elle répète qu'il lui est impossible de déterminer quel comportement adopter pour éviter de dépasser les normes de bruit fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, précité, que ce dépassement dépend de variables indépendantes de sa volonté et qu'elle a agi sous la contrainte des décisions de l'État belge et des instructions de BAC et Belgocontrol. Elle invoque la contradiction entre les motifs des actes attaqués et la position soutenue par l'IBGE (Bruxelles Environnement) et la Région de Bruxelles-Capitale dans une procédure en cessation se déroulant devant la Cour d'appel de Bruxelles; qu'elle soutient que le collège d'Environnement ne pouvait pas confirmer les décisions de l'IBGE (Bruxelles Environnement) sans justifier des raisons pour lesquelles il s'écartait de la position que celui-ci avait adoptée, avec la Région, dans une autre cause.

Elle développe son argumentation dans ses mémoires en réplique et dans ses derniers mémoires.

XXII.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'IBGE (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-huitième moyen n'est pas fondé ».

Il ressort de cet arrêt que la motivation d'une décision infligeant une amende administrative doit répondre aux principaux éléments invoqués dans la requête.

Quant à l'arrêt n° 129.156 du 3 mai 2012, cité par la partie requérante, il concernait une hypothèse toute différente de l'espèce. En effet, dans cet arrêt, le

Conseil d'État a censuré une décision adoptée par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement ne contenant aucune motivation quant au montant de l'amende ni aucune réponse aux observations émises par la compagnie aérienne poursuivie.

En l'espèce, il ne peut être contesté que l'autorité a adopté une décision longuement motivée. La décision attaquée expose, en son point 2.1.2., les motifs pour lesquels le collège d'Environnement a considéré que les relevés météorologiques opérés à l'Observatoire royal de Belgique à Uccle sont pertinents pour établir les procès-verbaux, que les conditions climatiques ne présentent pas d'incidence pour ce qui concerne le respect des normes de bruit, que la partie requérante n'invoque aucune circonstance météorologique concrète, que la note de CSDIngénieurs^{+} n'indique pas ce que la partie requérante lui fait dire, que les stations de mesures sont équipées d'écrans anti-vent, que la vitesse maximale du vent était inférieure à 5 m/s, que la partie requérante donne une lecture erronée d'une mesure indiquée dans ce rapport, que les microphones sont équipés d'un dispositif anti-bruit et sont étalonnés une fois par semaine, que le délai de communication des procès-verbaux est normal, qu'il n'est pas nécessaire de recourir à la technique du *track management* eu égard à la méthodologie suivie par l'IBGE (Bruxelles Environnement), que l'existence de sources de bruit alternatives n'est pas pertinente, que les arguments sont fort similaires à des arguments déjà rejetés par le Conseil d'État, que la méthode de calcul du SEL prévoit bien d'inclure deux périodes de 10 secondes supplémentaires et que le Conseil d'État n'a jamais considéré que la méthode de perception du bruit appliquée n'est pas pertinente.

Cette décision met aussi en exergue, en son point 2.2.2., les motifs pour lesquels le collège d'Environnement a estimé qu'en choisissant d'exploiter une ligne aérienne depuis l'aéroport de Bruxelles-National, la partie requérante s'est placée dans une situation l'empêchant de se plaindre ultérieurement d'être soumise aux instructions de vol tout en mettant en évidence que les compagnies aériennes disposent bien de marges de manœuvre leur permettant d'éviter de commettre des infractions, ce qui a déjà été admis par des arrêts du Conseil d'État. Cette décision indique également que seul un nombre limité de vols de la partie requérante empruntant la piste 25R et la route CIV3C a donné lieu à un constat d'infractions, tout en soulignant que cette dernière a reconnu qu'elle a modifié son protocole de décollage, ce qui tend à démontrer l'existence d'une marge de manœuvre, et qu'il est indifférent que les infractions aient été commises intentionnellement ou non.

Ces différents motifs permettent ainsi de comprendre pourquoi les arguments invoqués par la partie requérante n'ont pas été retenus. L'essentiel des

arguments dont elle demande la communication, constitue en réalité les motifs des motifs qui n'avaient pas à être repris dans l'acte attaqué.

Au demeurant, les critiques émises par la partie requérante dans cette branche du moyen correspondent à celles déjà évoquées dans les premier et deuxième moyens de sorte qu'il est renvoyé à l'examen de ceux-ci.

Il s'ensuit que la première branche n'est pas fondée.

Quant à la seconde branche, la partie requérante n'établit pas en quoi l'absence de réponse à son argument relatif à la discordance entre les règles fédérales d'exploitation de l'espace aérien définissant la fin de la nuit (6h00), d'une part, et les règles régionales définissant les normes de bruit (6h59), d'autre part, aurait pu mener à constater qu'elle n'a pas commis d'infraction. Eu égard à la marge de manœuvre dont disposent les compagnies aériennes pour exploiter leurs appareils, la circonstance que la partie requérante doit, à partir de 6h00, respecter les procédures de vol applicables en journée alors qu'elle doit encore, jusqu'à 6h59, respecter les normes de bruit applicables à la nuit sur le territoire bruxellois, ne permet pas de conclure qu'elle pourrait se prévaloir de cet élément au titre de cause de justification.

Par ailleurs, l'acte attaqué expose à suffisance, en ses points 2.1.2. et 2.2.2., les raisons pour lesquelles le collège d'Environnement a conclu que les arguments invoqués par la partie requérante n'étaient pas pertinents.

La seconde branche n'est, par conséquent, pas fondée. Il s'ensuit que le troisième moyen n'est également pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 45, alinéa 4, et 49, alinéa 3, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, des principes généraux du droit pénal, en particulier 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 de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante indique que le collège d'Environnement n'a pas tenu compte des éléments qu'elle a invoqués pour réduire le montant de l'amende au-dessous du minimum légal, les causes de justification pouvant servir au titre de circonstances atténuantes. Ainsi, elle maintient que les infractions commises ne sont pas intentionnelles et qu'elle a agi de bonne foi auprès de Brussels Airport, de Belgocontrol et du ministre fédéral de la Mobilité, qu'elle a modifié ses procédures malgré le surcoût en carburant et la charge de travail supplémentaire pour ses pilotes et qu'elle poursuit des essais en simulateur pour diminuer les nuisances sonores. Or, selon elle, ces éléments n'ont pas été pris en considération par la partie adverse et le collège d'Environnement a erronément considéré que les infractions résulteraient de son imprudence ou de son manque de précaution. Par ailleurs, elle observe que la peine paraît excessive puisqu'elle ne dispose d'aucun moyen pour éviter de commettre les infractions.

En réplique, elle renvoie à sa requête.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments.

VII.2. Appréciation

L'article 45, alinéas 3 et 4, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale prévoit que les infractions sont punies d'une amende alternative de 50 à 62.500 euros et que ce montant peut être réduit en dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes.

L'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer, d'une part, si l'administré peut se prévaloir de circonstances atténuantes et, d'autre part, la mesure dans laquelle ces circonstances atténuantes influent sur le montant de l'amende infligée.

Le point 2.3. de l'acte attaqué a trait aux circonstances atténuantes invoquées par la partie requérante.

Le collège d'Environnement a ainsi examiné les différents éléments invoqués par la partie requérante et explique pourquoi il n'est pas convaincu de leur pertinence en tant que circonstances atténuantes.

Il n'apparaît pas, et la partie requérante s'abstient en tout état de cause de le démontrer, que, ce faisant, le collège d'Environnement aurait commis une illégalité ou une erreur manifeste d'appréciation.

Il s'ensuit que ce quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

IX. Notification de l'arrêt

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020, précité, le présent arrêt sera notifié exclusivement par la voie du courrier électronique.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié aux parties par courriel, avec accusé de réception.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé par la XV^{e} chambre, le 30 juin 2020, par :

Pascale Vandernacht, président de chambre,
Frédéric Quintin, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Frédéric Quintin Pascale Vandernacht