

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.381 du 22 avril 2021

A. 221.557/XV-3348

En cause : **la société de droit singapourien
SINGAPORE AIRLINES CARGO,**
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 65/11
1050 Bruxelles,

contre :

1. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
**2. le Collège d'Environnement
de la Région de Bruxelles-Capitale,**
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 20 février 2017, la société de droit singapourien Singapore Airlines Cargo demande l'annulation de la « décision du Collège d'environnement du 19 décembre 2016 de confirmer la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement [IBGE] du 12 septembre 2016 de lui infliger une amende administrative de 19.446 euros du chef d'infractions à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien prétendument commises durant les mois de septembre 2014 à décembre 2014 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} décembre 2020, date à laquelle l'affaire a été mise en continuation.

Par une ordonnance du 28 décembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 23 février 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Tamara Leidgens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e François Tulkens, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

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

2. Les 27 octobre, 26 novembre et 17 décembre 2014 et le 23 février 2015, deux inspecteurs de l'IBGE [actuellement 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 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 septembre, octobre, novembre et décembre 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 29 octobre, 28 novembre et 22 décembre 2014 et du 26 février 2015, 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 20 mai 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 le procès-verbal précité, qu'une amende administrative peut donc lui être infligée, qu'elle peut faire part de ses moyens de défense par écrit ou de son souhait d'être entendue, et qu'à défaut, il sera considéré qu'elle n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en sa possession.

4. Le 30 juin 2016, la partie requérante adresse un mémoire en défense à l'IBGE [Bruxelles Environnement].

5. Le 12 septembre 2016, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE [Bruxelles Environnement] inflige une amende administrative de 19.446 euros à la partie requérante.

6. Le 8 novembre 2016, la partie requérante introduit un recours contre cette décision auprès du collège d'Environnement.

7. Le 19 décembre 2016, le collège d'Environnement confirme la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE [Bruxelles Environnement].

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est communiquée à la partie requérante par un courrier du 22 décembre 2016, et 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° 141027[...] – septembre 2014 ;
- l’avis du 3 novembre 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° 141126[...] – octobre 2014 ;
- l’avis du 4 décembre 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° 141217[...] – novembre 2014 ;
- l’avis du 26 décembre 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° 150223[...] – décembre 2014 ;
- l’avis du 5 mars 2015 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 20 mai 2016 invitant la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo à lui faire part de ses moyens de défense ;
- la lettre de l’IBGE du 1^{er} juin 2016 transmettant à la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo un CD comprenant les données BAC et Belgocontrol pour les mois de septembre à décembre 2014 et une copie du certificat d’homologation des sonomètres de l’IBGE ;
- le mémoire en défense de la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo réceptionné à l’IBGE le 30 juin 2016 ;
- la décision du fonctionnaire dirigeant de l’IBGE du 12 septembre 2016 infligeant une amende administrative alternative de 19.446 euros à la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo, décision notifiée le jour même à l’intéressée ;
- le recours introduit le 8 novembre 2016 par la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo devant le Collège d’environnement ;

Entendu le rapport de Monsieur [S.F.] en séance du 12 décembre 2016 ;

1. Antécédents

Les 27 octobre 2014, 26 novembre 2014, 17 décembre 2014 et 23 février 2015, l’IBGE dresse à charge de la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo, quatre procès-verbaux portant respectivement les références : - 141027[...] – septembre 2014 - 141126[...] – octobre 2014 ; - 141217[...] – novembre 2014 ; - 150223[...] – décembre 2014.

Il en résulte que la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo aurait commis 17 infractions à l’arrêté du 27 mai 1999.

Ces procès-verbaux et les rapports de mesure y afférents ont été portés à la connaissance de la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo respectivement les 29 octobre 2014, 28 novembre 2014, 22 décembre 2014 et 26 février 2015, 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 3 novembre 2014, 4 décembre 2014, 26 décembre 2014 et 5 mars 2015, l'IBGE a écrit à la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo, le 20 mai 2016, qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative alternative en se référant à l'article 44 du Code de l'inspection.

Le 30 juin 2016, l'IBGE a reçu les arguments de défense du conseil de la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo.

Par une décision du 12 septembre 2016, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE a infligé une amende administrative alternative d'un montant de 19.446 euros à la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo 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, que, pour les quatre mois en cause, une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises les mêmes mois d'une des trois années précédentes, "de sorte que l'élément de récidive est pris en considération" pour ces quatre mois.

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 amende	callsign	récidive
05/09/2014	22:22:22	22:23:09	0	1	80	91,7	11,7	990	SQC7951	oui
21/09/2014	22:35:44	22:36:23	0	1	80	90,9	10,9	945	SQC7979	
25/09/2014	19:36:41	19:37:31	0	1	80	91,5	11,5	990	SQC7971	
30/09/2014	07:25:38	07:26:28	0	1	80	91,6	11,6	990	SQC7131	
30/09/2014	07:54:55	07:55:41	0	1	80	89,9	9,9	900	SQC7979	
02/10/2014	07:23:16	07:24:04	0	1	80	92,9	12,9	1035	SQC7969	oui
03/10/2014	22:09:14	22:10:02	0	1	80	89,7	9,7	900	SQC7951	
01/11/2014	07:18:13	07:18:57	0	1	80	89,3	9,3	900	SQC7951	oui
10/11/2014	20:43:04	20:43:52	0	1	80	90,4	10,4	945	SQC7979	
15/11/2014	07:20:14	07:20:59	0	1	80	91,2	11,2	990	SQC7951	
17/11/2014	22:44:36	22:45:24	0	1	80	89,9	9,9	900	SQC7131	
21/11/2014	21:50:21	21:51:10	0	1	80	90,7	10,7	945	SQC7951	
07/12/2014	22:52:50	22:53:36	0	1	80	90	10	945	SQC7979	oui
14/12/2014	19:36:42	19:37:29	0	1	80	90,2	10,2	945	SQC7979	
14/12/2014	21:14:14	21:15:03	0	1	80	89,8	9,8	900	SQC7135	
19/12/2014	22:19:05	22:19:53	0	1	80	89,3	9,3	900	SQC7951	
25/12/2014	19:46:00	19:46:44	0	1	80	93,3	13,3	1085	SQC7971	

L'IBGE précise dans cette annexe que, en cas de récidive pour un mois donné, le montant de l'amende administrative alternative dudit mois est majoré de 20 %.

Le 8 novembre 2016, la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo introduit un recours devant le Collège d'environnement contre cette décision de l'IBGE.

2. Au fond

2.1. Procès-verbaux nuls

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

2.1.1. La requérante soulève en premier lieu que les mesures de bruit sur la base desquelles les procès-verbaux ont été établis ont été enregistrées par des sonomètres dont il n'est pas établi qu'ils respectent la norme ISO 20906. Dès lors, les données ne seraient pas fiables, ce qui aurait pour effet de rendre nuls les procès-verbaux.

La norme ISO 20906:2009 "Acoustique – Surveillance automatique du bruit des aéronefs au voisinage des aéroports" est une norme conçue pour aider "les autorités de réglementation, les professionnels du transport aérien et les chercheurs à trouver des moyens pour réduire les nuisances sonores aux abords des aéroports" (cf. www.iso.org).

Les normes ISO sont d'application volontaire. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) étant une organisation non gouvernementale, elle n'a pas le pouvoir d'imposer la mise en œuvre des normes qu'elle élabore.

L'adoption d'une norme ISO dans le cadre d'une réglementation est du ressort de l'autorité réglementaire compétente du pays concerné. Il n'est pas établi que la Région bruxelloise aurait adopté cette norme comme étant la base légale de constatation des infractions, ni que les sonomètres devraient répondre à cette norme.

Le fait qu'il n'est pas établi que les sonomètres sont ou non certifiés conformément à la norme invoquée est dès lors sans influence sur la régularité des constatations.

Les rapports de mesures de bruit précisent que les appareils de mesure sont étalonnés une fois par semaine. Ceci garantit à suffisance leur fiabilité.

2.1.2. La requérante soutient que les procès-verbaux ne lui auraient pas été notifiés dans les 10 jours de la constatation des infractions qu'ils rapportent, contrairement au prescrit de l'article 11 de l'ordonnance de 1999. A tout le moins, le respect de ce délai ne serait pas établi.

L'article 11 de l'ordonnance de 1999 prévoit qu'une copie de tout procès-verbal doit être communiquée à l'auteur présumé de l'infraction dans les dix jours de la constatation de cette infraction. Cet article prévoit également explicitement que les agents "constatent les infractions par procès-verbal". Il en résulte que c'est la mise en évidence d'infractions et l'identification de leur auteur, au moment de l'établissement du procès-verbal, qui constituent la constatation des infractions. La disposition répond à la nécessité d'effectuer des analyses complémentaires de mesures ou échantillons en vue d'établir l'infraction, ainsi qu'à la nécessité de rassembler des données pour identifier leur auteur supposé. Peu importe à cet égard le moment où les données de BAC et de Belgocontrol ont été transmises à l'IBGE.

Cette compréhension du prescrit légal a été confirmée par le Conseil d'État dans ses arrêts n° 216.712 du 7 décembre 2011, n° 217.043 du 23 décembre 2011, n° 217.104 du 4 janvier 2012, n° 217.462 du 1^{er} février 2012, n° 217.643 du 1^{er} février 2012, n° 217.771 du 7 février 2012, n° 219.928 du 25 juin 2012, n° 220.006 du 27 juin 2012, n° 220.276 du 11 juillet 2012, n° 220.277 du 11 juillet 2012, n° 220.274 du 11 juillet 2012, n° 220.275 du 11 juillet 2012, n° 221.661 du 7 décembre 2012, n° 221.668 du 7 décembre 2012, n° 221.669 du 7 décembre 2012, n° 224.233 du 3 juillet 2013, n° 224.234 du 3 juillet 2013, n° 228.023 du 8 juillet 2014, n° 229.395 du 28 novembre 2014, n° 230.478 du 11 mars 2015, n° 233.318 du 18 décembre 2015, n° 233.498 du 18 janvier 2016, n° 233.499 du 18 janvier 2016, n° 234.335 du 12 avril 2016, n° 235.364 du

5 juillet 2016 et n° 235.365 du 6 juillet 2016. L'avant-dernier de ces arrêts précise à ce sujet :

“Considérant qu'en application de cette disposition, les procès-verbaux établis par les membres du personnel compétents font foi jusqu'à preuve du contraire pour autant qu'une copie en soit portée à la connaissance de l'auteur présumé dans un délai de dix jours qui prend cours à la constatation de l'infraction ; que ce délai de dix jours ne commence à courir que le jour où les enquêteurs sont en mesure de connaître avec certitude tous les éléments constitutifs de l'infraction et où aucun doute ne subsiste quant à l'identité du contrevenant ; que la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que ce délai a pris cours par la constatation des faits entre mai et novembre 2004 ; qu'en l'occurrence, les infractions n'ont pu être établies avec certitude à sa charge que par la confrontation des mesures de bruit réalisées par des agents de l'IBGE avec les données de BIAC et Belgocontrol relatives aux mouvements d'avions, ce qui a été fait le 7 juillet 2004 pour les infractions commises en mai 2004, le 24 août pour les faits commis en juin, le 17 septembre pour le fait commis le 31 juillet, le 8 décembre pour les faits commis en octobre, et le 22 décembre pour le fait commis le 12 novembre ; que ces procès-verbaux ont été notifiés à la requérante les 16 juillet, 31 août, 24 septembre, 15 décembre et 24 décembre 2004, soit, dans tous les cas, dans le délai de 10 jours fixé par l'article 11 de l'ordonnance ; que, peu importe la date à laquelle les données de BIAC et Belgocontrol ont été transmises à l'IBGE, puisque, comme le précise l'article 11 de l'ordonnance, "Les agents constatent les infractions par procès-verbal [...]" ; que c'est la rédaction du procès-verbal qui constitue le constat de l'infraction et qui doit être transmis dans le délai de dix jours prévu par le législateur ; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé□.

Il ressort également de la jurisprudence du Conseil d'État que l'IBGE dispose, après l'analyse des mesures et des données de tiers, d'un délai raisonnable pour identifier l'auteur supposé (voy. ainsi C.E. n° 219.928 du 25 juin 2012).

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

2.1.3. La requérante estime également violé l'article 12, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du 21 novembre 2002, dès lors qu'aucun des rapports de mesure ne ferait état des conditions atmosphériques dans lesquelles les infractions ont été commises ou feraient seulement état des conditions de pluie et de vent à l'observatoire d'Uccle plutôt qu'aux stations de mesure et dans la demi-heure des faits litigieux plutôt qu'au moment précis des faits. Ces lacunes empêcheraient les compagnies aériennes de se défendre en mettant en avant des conditions exceptionnelles comme cause de non-imputabilité ou comme circonstance atténuante.

La disposition vantée n'impose pas que les conditions atmosphériques précisées dans les rapports de mesure soient relevées à l'endroit précis où se situent les stations de mesure. Une observation effectuée à l'observatoire d'Uccle est suffisamment représentative des conditions atmosphériques observées aux stations de mesure pour les besoins de ces relevés. 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 sont insuffisantes pour observer des variations significatives des conditions atmosphériques (en ce sens, C.E., n° 230.478 du 11 mars 2015 ; n° 235.242 du 27 juin 2016). La disposition ne précise pas plus ce qu'il faut entendre par “conditions atmosphériques□, ce qui laisse une certaine latitude à l'administration. En effet, on ne peut exiger d'elle qu'elle renseigne toutes les conditions atmosphériques concevables, en ce compris par exemple le

type de précipitations ou le niveau d'ensoleillement. La mise en œuvre concrète des exigences légales en cause est donc conforme à celles-ci.

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

Les procès-verbaux mentionnent par ailleurs les conditions atmosphériques de manière générale. L'exigence d'indication des conditions atmosphériques, rappelée par la Cour Constitutionnelle, est dès lors respectée.

L'argument suivant lequel la requérante serait dans l'impossibilité de vérifier les conditions atmosphériques ou leur caractère exceptionnel ne peut être retenu. En effet, dans la mesure où ce sont les avions et pilotes de la requérante qui ont commis les infractions, ses pilotes peuvent parfaitement lui signaler d'éventuelles circonstances exceptionnelles.

Le moyen n'est pas fondé.

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

2.2.1. Dans une première branche de ce moyen, la requérante soutient que la législation bruxelloise, notamment l'arrêté du 27 mai 1999, constitue une mesure de restriction d'exploitation interdite par la directive 2002/30/CE relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté. Elle rappelle la conclusion de l'arrêt rendu le 8 septembre 2011 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire "European Air Transport SA contre Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale", rédigée comme suit : "une "restriction d'exploitation" constitue une mesure prohibitive totale ou temporaire interdisant l'accès d'un aéronef à réaction subsonique civil à un aéroport d'un État membre de l'Union. Par conséquent, une réglementation nationale en matière d'environnement, qui impose des limites maximales de nuisance sonore mesurée au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l'aéroport, ne constitue pas, en tant que telle, une "restriction d'exploitation" au sens de cette disposition, à moins que, en raison des contextes économique, technique et juridique pertinents, elle puisse avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport". Elle rappelle également le motif n° 33 de cet arrêt, qui énonce que : "Dans l'affaire au principal, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si les mesures adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale ont de tels effets".

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".

Dans l'arrêt en cause d'EAT n° 224.234 du 3 juillet 2013, le Conseil d'État a également rejeté un moyen similaire. Il a confirmé cette jurisprudence à plusieurs reprises, et encore récemment dans son arrêt n° 236.614 du 30 novembre 2016 en cause de Kalitta Air LLC (feuillets 20 et 21) :

“Considérant que s’il est vrai que les avions qui décollent de l’aéroport de Bruxelles-National sont tenus de suivre les indications qui leur sont données par les autorités de contrôle du trafic aérien, et que le risque de dépassement des normes de bruit est plus élevé lorsque certaines conditions sont ainsi imposées, la requérante n’établit pas que ces indications imposent nécessairement un comportement tel que les avions qui les respectent créent une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement ; que de très nombreux avions décollent de l’aéroport de Bruxelles-National et y atterrissent sans provoquer un bruit qui dépasse ces normes ; qu’à supposer qu’il ne soit pas possible pour le pilote de déterminer avec précision le volume sonore que son appareil provoquera au niveau du sol, le fait qu’une faible proportion d’appareils soient en infraction indique qu’il est possible, en prenant une marge de sécurité adéquate, de piloter l’appareil ou de paramétrer le pilotage automatique de manière à ne pas commettre d’infraction ; que le moyen n’est pas fondé□.

La première branche du moyen n’est pas fondée.

2.2.2. Dans une deuxième branche de ce moyen, évoquant d’abord le “contexte technique□, la requérante précise que les qualités acoustiques des avions exploités ne peuvent être en cause parce que ceux qui ont été constatés en infraction sont des avions “chapitre 4□, c’est-à-dire des avions qui satisfont aux normes acoustiques du volume 1, 2^e partie, chapitre 4, de l’annexe 16 de la Convention relative à l’aviation civile internationale, soit la meilleure catégorie possible.

La requérante affirme que lorsque ses avions survolent les sonomètres de l’IBGE, ils sont en mode de pilotage automatique, qui permet de respecter au mieux la trajectoire imposée par l’autorité fédérale. Dès lors, ce n’est pas le comportement du pilote qui détermine le dépassement ou non des normes bruxelloises.

La requérante soutient que la commission ou non de ces infractions dépend donc des routes et procédures qu’elle a dû respecter. Elle estime pouvoir déduire d’une carte “exposition au bruit du trafic aérien en 2006□ que la seule façon de ne pas dépasser les normes sonores est de ne pas suivre une route survolant la Région bruxelloise.

Il va de soi que l’utilisation des avions relevant du “Chapitre 4□ ne permet pas de se prémunir contre la commission d’infractions : encore faut-il en effet que les pilotes adaptent leurs paramètres de vol aux normes sonores, tout en prévoyant une marge de sécurité.

La requérante affirme également que les avions survolent tous les sonomètres en pilotage automatique, ce qui exclurait que la manière dont les avions sont pilotés explique que certains soient pris en infraction et d’autres pas. Toutefois, il n’est pas exact que toutes les compagnies opérant au départ de l’aéroport de Bruxelles-National recourraient au pilotage automatique pour décoller. Une compagnie au moins préfère des décollages manuels, ce précisément afin de mieux respecter les normes d’immission sonore bruxelloises. Il n’est d’ailleurs pas établi que les normes de bruit régionales font partie des paramètres qui affectent directement le pilotage automatique. Le fait de voler en mode de pilotage automatique n’exonère pas les pilotes de leur responsabilité.

La requérante omet de prendre en considération que les instructions offrent aux pilotes, par leur nature, des marges de manœuvre. Le pilotage manuel pourrait permettre aux pilotes de faire le meilleur usage des paramètres de navigation restant à leur appréciation.

Comme l'a déjà relevé maintes fois le Conseil d'État, la circonstance que le risque de dépasser les normes de bruit bruxelloise se présente essentiellement lorsque Belgocontrol impose le survol de la Région bruxelloise n'implique pas qu'il ne serait pas possible d'effectuer ce survol dans le respect de l'arrêté du 27 mai 1999.

Au surplus, pour conclure comme la requérante que l'arrêté du 27 mai 1999 aurait, de fait, les mêmes effets qu'une interdiction d'accès à l'aéroport de Bruxelles-National, il conviendrait de prendre en considération l'ensemble des routes aériennes menant à ou partant de cet aéroport, sans se limiter à l'une d'entre elle ni à celles d'entre elles qui survolent la Région de Bruxelles-Capitale. Or, il découle des statistiques publiques de l'IBGE que seuls 4,6 % des vols de nuit ayant décollé et atterri à l'aéroport de Bruxelles-National ont fait l'objet d'un procès-verbal d'infraction entre janvier 2007 et juin 2012. Ce taux démontre qu'il est tout à fait possible pour les compagnies aériennes de survoler de nuit le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sans commettre d'infraction.

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

La requérante tente également de démontrer juridiquement le bien-fondé de son moyen.

À ce propos, elle évoque d'abord la position exprimée par la Région de Bruxelles-Capitale à l'occasion d'une action en cessation dirigée en 2014 contre le plan de vol résultant des instructions adoptées le 15 mars 2012 par le Secrétaire d'État à la Mobilité, ci-après dénommé "plan de vol". Elle estime qu'à cette occasion, la Région a admis que les nuisances sonores n'étaient pas de la responsabilité des compagnies aériennes mais résultait des mesures prises par l'autorité fédérale et des instructions de BAC et de Belgocontrol. Elle évoque également certains motifs du jugement du Tribunal de Première Instance francophone de Bruxelles du 31 juillet 2014 qui a ordonné la cessation de l'utilisation de certaines routes selon le dit plan de vol.

Le plan de vol a pris effet le 6 février 2014. Les faits infractionnels de la cause se sont donc produits depuis cette prise d'effet.

Le rapport du 7 mai 2014 de l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT) de l'ULB, comportant une "Analyse ex post des nouvelles procédures aériennes mises en service le 6 février 2014 dans la région métropolitaine bruxelloise", montre que le plan de vol a eu notamment pour effets l'intensification du survol de quartiers densément peuplés de la Région de Bruxelles-Capitale, toutes compagnies confondues, et l'accroissement des nuisances sonores qui en découlent pour un nombre nettement plus important de Bruxellois que précédemment.

Au cours de l'action en cessation, la Région n'a fait que dénoncer le déplacement des routes aériennes et des vols vers des zones plus densément peuplées. En effet, la modification des routes aériennes a entraîné une dispersion plus importante des nuisances sonores, préjudiciant un nombre plus important de Bruxellois. Il n'en reste pas moins que le respect, par chaque vol survolant le territoire régional pris

individuellement, des normes de bruit applicables sur ce territoire relève de la responsabilité de la compagnie aérienne et de ses pilotes.

En outre, dans son arrêt n° 230.478 du 11 mars 2015, le Conseil d'État a jugé que : "l'autorité est tenue de motiver ses actes en la forme par rapport aux pièces du dossier, mais non par rapport à d'autres éléments ; qu'il ne peut lui être reproché d'avoir, dans un contexte différent, défendu une position différente ; qu'au demeurant, l'acte d'appel cité à l'appui du moyen ne contient pas l'affirmation que les décisions prises par l'État belge et Belgocontrol seraient l'unique cause des dépassements de volume sonore produits par les avions décollant de l'aéroport de Bruxelles-National ; qu'il y est seulement question de l'aggravation de ces nuisances, provoquées par certains appareils et non par tous, vu qu'il y est question de 607 vols en infraction pour tout le mois d'avril 2004 alors qu'il y a eu en 2004 plus de 20.000 mouvements par mois en moyenne" (voy. aussi CE n° 219.841 du 19 juin 2012 et n° 919.901 du 21 juin 2012).

Dans son arrêt n° 236.663 du 2 décembre 2016, le Conseil d'État a également précisé "qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'interpréter un écrit de procédure déposé devant une autre juridiction".

La requérante invoque ensuite les observations écrites formulées par la Commission européenne le 22 juin 2010 à l'occasion de la procédure devant le CJUE n° C-120/10, sur question préjudicielle.

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

"51. Il apparaît que les mesures litigieuses n'entrent pas dans le champ d'application de la directive 2002/30. Comme l'a relevé le Conseil d'État dans ses arrêts du 9 mai 2006, l'arrêté du 27 mai 1999 "n'a pas pour objet ni de réglementer la circulation des aéronefs ni l'émission par ces derniers de bruit dans l'espace aérien surplombant le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ; qu'au contraire, il fixe des limites de bruit à l'immission pour les nuisances sonores que les avions peuvent causer au sol sur le territoire régional" (souligné par nous). [...]

52. Par ailleurs, contrairement à ce qui semble constituer un postulat pour la juridiction de renvoi, ces mesures n'ont pas pour effet de "limiter" l'accès à l'aéroport de Bruxelles-National des avions les plus courants, et notamment des "avions Chapitre 4", dès lors qu'elles ne sont pas la cause directe et immédiate d'une telle "limitation", au demeurant non avérée (...). En tout état de cause, la circonstance qu'une telle limitation pourrait exister, en raison de l'effet potentiellement dissuasif des amendes infligées aux transporteurs aériens, ne suffit pas à faire entrer ces mesures dans le champ d'application de la directive 2002/30.

53. Les mesures en cause relèvent d'une politique sectorielle distincte de celle de la navigation aérienne. (...) (pp. 19 et 20).

La requérante relève que "aucun autre aéroport de l'Union européenne ne connaît un système du type de celui de l'aéroport de Bruxelles-National". Elle considère que dans la plupart des aéroports, seuls les avions "chapitre 3" et "chapitre 4" sont autorisés à opérer et que les compagnies aériennes sont tenues de respecter des routes raisonnablement larges. La trajectoire des avions est suivie par radar et les autorités sanctionnent le non-respect des couloirs imposés.

L'IBGE n'a pas recours au système de *track management* évoqué par la requérante, système qui n'a pas un caractère obligatoire. Le système mis en

œuvre à travers la réglementation bruxelloise se fonde sur les normes sonores 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 deuxième branche du moyen n'est pas fondée.

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

La disposition visée au moyen est libellée comme suit : "les restrictions d'exploitation basées sur les performances se fondent sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, 3^e édition (juillet 1993) de la convention relative à l'aviation civile internationale".

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

La troisième branche du moyen n'est pas fondée.

2.2.4. Dans une quatrième branche du même moyen, la requérante invoque l'article 6 de la directive 2002/30/CE qui autorise sous condition d'introduire des restrictions d'accès visant à retirer de la circulation certaines catégories d'aéronef, à l'exception des aéronefs en conformité avec les normes acoustiques du volume 1, deuxième partie, chapitre 4, de l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale. À ce propos, la requérante soutient que "en infligeant des amendes administratives aux compagnies aériennes qui les exploitent, la RBC démontre que l'arrêté du 27 mai 1999 vise et – à tout le moins – a *de facto* pour effet de limiter l'exploitation de certains avions chapitre 4, ce qu'interdit l'article 6 de la directive 2002/30/CE. (...)".

La réponse donnée au moyen de la troisième branche vaut également pour le moyen de la quatrième branche. Il n'est pas contestable que certains vols effectués par tous modèles d'avions "chapitre 4" survolant le territoire régional, en ce compris de nuit, respectent les normes d'immission de bruit fixées par l'arrêté du 27 mai 1999. Il s'en déduit que l'arrêté du 27 mai 1999 ne participe à aucune règle qui constituerait ou s'apparenterait à une règle de restriction d'accès affectant quelque type d'avion "chapitre 4" que ce soit.

La requérante estime encore que l'arrêté du 27 mai 1999 empêche l'activité commerciale : "une activité qui ne peut être exploitée qu'en encourant aléatoirement des sanctions pénales est incontestablement empêchée". Toutefois, elle ne démontre pas avoir systématiquement étudié les différents paramètres pouvant influencer le bruit de ses aéronefs tel que perçu au sol, de manière à en accroître la maîtrise et à mettre fin aux dépassements infractionnels.

La quatrième branche du moyen n'est pas fondée.

2.2.5. Il n'y a donc pas lieu, pour le Collège d'environnement, d'examiner s'il lui serait interdit d'appliquer une disposition de droit interne contraire à une disposition de droit communautaire, comme suggéré dans une quatrième branche du moyen.

Le moyen n'est pas fondé.

2.3. Contrainte ou ignorance invincible

La requérante entend se prévaloir de causes de justification, à savoir la contrainte et l'ignorance invincible. Elle estime en effet que les infractions pour lesquelles elle est poursuivie sont imprévisibles : les compagnies aériennes seraient dans l'impossibilité de prévoir si leurs avions respectent les normes de bruit bruxelloises et d'adopter un comportement qui les assure de ne pas commettre d'infraction à ces normes.

Il se constate d'abord que la requérante ne montre pas que l'ensemble des conditions de la contrainte irrésistible ou de l'ignorance invincible, dégagées par la jurisprudence et la doctrine, seraient 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 de ce moyen, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2011 déjà évoqué a établi ce qui suit :

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

B.38. Ces causes d'exonération de la faute précitées renvoient à l'application de l'article 71 du Code pénal. La nature pénale d'une amende administrative au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a pour effet que les garanties de cette disposition doivent être respectées, mais n'a pas pour conséquence que cette amende serait de nature pénale selon la législation belge et, dès lors, que l'article 71 du Code pénal lui serait ou devrait lui être applicable.

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

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

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

La requérante évoque l'influence de "multiples paramètres, notamment météorologiques". L'arrêt du 27 mai 1999 introduit des normes d'immission, un type de normes où le lien de la source à l'effet contient par définition une marge d'impondérables, tels que ces conditions climatiques. Pour respecter les normes de bruit, les compagnies aériennes doivent être conscientes de ces impondérables et adapter la conduite de leurs avions en en tenant compte (C.E., arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, 11^e feuillet).

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

Dans un précédent moyen, la requérante précise que, durant le survol de la Région de Bruxelles-Capitale, ses pilotes recourent au pilotage automatique. Or, rien n'indique que ce système prenne en considération les normes de bruit bruxelloises dans la définition de la trajectoire de l'avion durant son survol de la Région. Il est permis de penser qu'en recourant au pilotage automatique et, ainsi, en renonçant à la gestion de certains paramètres de vol au sein des marges de manœuvre que leur offrent les instructions contraignantes des autorités compétentes, les pilotes de la requérante sont à l'origine de la contrainte que celle-ci dénonce.

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. not. 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 ; n° 235.522 du 5 juillet 2016). Ainsi, dans son récent arrêt n° 236.614 du 30 novembre 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 ; que le moyen n'est pas fondé□.

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

Le moyen n'est pas fondé.

2.4. Sursis

À titre subsidiaire, la requérante sollicite le bénéfice du sursis à l'exécution de la peine.

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 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, si la mesure du sursis à l'exécution de la sanction avait été prévue par le législateur, le caractère répété des infractions dans le chef de la requérante empêcherait celle-ci, à l'estime du Collège d'environnement, d'en bénéficier. En effet, la sanction perdrait de son effectivité.

Le moyen n'est pas fondé.

2.5. Circonstances atténuantes

À titre infiniment subsidiaire, la requérante sollicite le bénéfice de circonstances atténuantes et la réduction du montant de l'amende.

Elle fait valoir que les infractions ont toutes été commises avec des avions certifiés chapitre 4, de sorte qu'elle n'aurait pas pu les éviter en remplaçant ses avions par des avions plus silencieux et que rien dans son comportement ou dans celui de son pilote n'explique les infractions. Elle avance également que l'IBGE n'indique pas quel comportement adopter pour ne pas être en infraction.

Les éléments avancés par la requérante ne justifient pas que l'amende soit réduite en dessous du minimum légal. Il appartient à la compagnie et aux pilotes d'adapter leur comportement, le poids du chargement, la manière de décoller, la puissance des moteurs utilisée, la vitesse de virage, *etc.*, afin de ne pas commettre d'infraction. Il n'appartient pas à l'IBGE de donner des instructions précises à cet égard.

La prise en compte individuelle par l'IBGE, dans le calcul du montant de l'amende, de chaque vol ayant provoqué un dépassement des normes, a pour effet que les éventuels efforts déployés par les compagnies aériennes ont une incidence directe sur ledit montant.

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

Dès lors que le montant de l'amende est adéquat, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de la requérante de la réduire à un euro.

Le moyen n'est pas fondé.

2.6. Quant au grief tenant au non-respect du délai raisonnable

Dans son mémoire en défense du 30 juin 2016, la requérante soutenait que, compte tenu de ce que l'IBGE a entamé la procédure administrative 1 an et 5 mois après les dernières infractions, l'IBGE ne pourrait infliger une amende sans violer le principe du délai raisonnable.

La requérante fait abstraction des premières étapes de la procédure qui ont conduit à la décision attaquée, à savoir l'établissement des procès-verbaux, leur communication au Parquet ainsi qu'à la requérante, la décision du Parquet de ne pas poursuivre. Ces différents actes font également partie de la procédure administrative. Pour le surplus, compte tenu de la nature des faits et du nombre des étapes procédurales à parcourir, le délai séparant les derniers faits infractionnels de la notification de la décision entreprise, soit moins de deux années, n'apparaît pas excessif. Il en va d'autant plus ainsi que la requérante a été rapidement informée, par la communication des procès-verbaux, du fait qu'elle était susceptible de sanction. Dès alors, elle a pu prendre des mesures pour rassembler les éléments de sa défense.

Le grief n'est pas fondé.

2.7. En conclusion

Les faits infractionnels sont démontrés à suffisance et la décision entreprise est régulière. La situation de récidive au sens, favorable à la requérante, où l'entend l'IBGE (cf. point "1. Procédure" ci-dessus), pour l'ensemble des mois en cause, apparaît au dossier. L'amende infligée est justifiée dans son principe.

Il ressort de l'ensemble des éléments au dossier, et notamment du nombre et de l'intensité des dépassements constatés, qu'un montant de 19.446 euros est adéquat.

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

Article 1 : L'amende administrative de 19.446 euros infligée le 12 septembre 2016 par le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE à la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo est confirmée.

[...] ».

IV. Désignation de la partie adverse

L'acte attaqué a été adopté par le collège d'Environnement en qualité d'organe de la Région de Bruxelles-Capitale dénué de personnalité juridique propre. Il s'ensuit que c'est la Région qui est partie adverse. Il y a dès lors lieu de mettre le collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale hors de cause.

V. Quinzième moyen

V.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen, le quinzième, de la « violation de l'article 52 du Code de l'inspection (récidive) ou des articles 10 et 11 de la Constitution ».

Elle rappelle, dans une première branche, que l'article 52 du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale (ci-après « Code de l'inspection ») prévoit que « Si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, le montant maximal prévu à l'article 45, alinéa 3, peut être doublé ». Elle fait valoir que, contrairement à ce qu'affirme l'acte attaqué, il ressort des travaux préparatoires ayant précédé l'établissement de ce Code et de l'arrêt n° 227.802 du 23 juin 2014 que ces dispositions concernent bien le cas de la récidive. Elle critique le fait que, bien qu'il n'y ait de récidive qu'en présence de condamnations passées en force de chose jugée, le montant de l'amende infligée

a pourtant été majoré pour cause de récidive, le collège d'Environnement ayant considéré que la disposition légale en cause pouvait s'appliquer indépendamment d'une condamnation définitive.

Elle soutient, dans une seconde branche, que, s'il n'est pas convaincu par la première branche, le Conseil d'État est tenu de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« L'article 52 du Code de l'inspection interprété comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une condamnation préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'[il] instaure une différence de traitement entre les auteurs présumés des infractions visées par l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et l'article 31, § 1^{er}, 3°, du Code de l'inspection, selon qu'ils font l'objet de poursuites pénales ou administratives, puisque :
- Ceux faisant l'objet de poursuites pénales ne sont susceptibles de voir leur peine aggravée pour état de récidive qu'à condition qu'il existe une condamnation coulée en force de chose jugée antérieure aux infractions en cause ?
- Tandis que ceux que le procureur du Roi n'a pas jugé opportun de poursuivre sont susceptibles de voir leur peine aggravée pour état de récidive même en l'absence de condamnation coulée en force de chose jugée antérieure aux infractions en cause ? ».

La partie adverse répond que l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement et l'article 52 du Code de l'inspection font référence à la constatation d'une nouvelle infraction et que tel était bien le cas en l'espèce. Elle estime qu'il n'est nullement requis que des condamnations définitives soient intervenues et qu'il n'y a pas de différence de traitement injustifiée. Elle rappelle que la Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, que l'application de règles procédurales différentes n'est discriminatoire que si elle entraîne une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées, ce que la partie requérante ne démontre pas et que le Conseil d'État a déjà jugé que les règles relatives à la récidive ne touchent pas à l'ordre public.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient que l'article 52 du Code de l'inspection n'est pas subordonné à l'existence d'une condamnation préalable définitive. Elle précise que cet article est étranger à la notion de « récidive » applicable en droit pénal et que cette disposition ne fait aucune référence à cette notion. Selon elle, cet article prévoit simplement la possibilité de majorer l'amende alternative administrative « si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal ». Elle soutient qu'il s'agit d'un mécanisme propre de majoration de l'amende administrative, qui tient compte du comportement de l'auteur de l'infraction et dont l'application n'est

pas subordonnée à l'existence d'une condamnation passée en force de chose jugée. Elle considère que c'est uniquement par une simplification de langage que l'acte attaqué mentionne la « récidive » pour désigner la constatation d'une nouvelle infraction dans les trois ans suivant la date d'un procès-verbal antérieur mais que ce terme ne désigne pas la récidive au sens pénal du terme.

En ce qui concerne la question préjudicielle, elle constate que l'arrêt n° 241.596 du 24 mai 2018 a décidé de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle concernant la conformité de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 (désormais l'article 52 du Code de l'inspection) aux articles 10 et 11 de la Constitution. Elle relève qu'il s'agit de la même question préjudicielle que celle qui est suggérée par la partie requérante dans le cadre de cette affaire. Elle se rallie dès lors à l'avis de l'auditeur selon lequel il convient d'attendre la réponse de la Cour constitutionnelle. Elle précise qu'il convient de permettre ensuite aux parties de s'expliquer au regard de l'arrêt qu'aura rendu la Cour.

Dans sa plaidoirie à l'audience, la partie adverse conteste l'intérêt au moyen de la partie requérante, soutenant que celle-ci a déjà fait l'objet d'amendes administratives définitives préalables à l'adoption de l'acte attaqué. Elle constate que, même en tenant compte de l'exigence d'une amende administrative préalable définitive, cette exigence est rencontrée en fait dans le chef de la partie requérante et qu'elle n'a ainsi pas intérêt au moyen.

Quant au fondement du moyen, elle soutient, à titre principal, que l'inconstitutionnalité de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui a été constatée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 73/2020 du 28 mai 2020 en réponse à la question posée par l'arrêt n° 241.596, précité, est sans incidence sur la légalité de l'amende administrative infligée par l'acte attaqué puisqu'au moment où il a été adopté, cette disposition avait déjà été remplacée par l'article 52 du Code de l'inspection. Elle ajoute que, lorsqu'une amende administrative est envisagée pour sanctionner une infraction, le montant de la fourchette normalement applicable est compris entre 50 et 62.500 euros, en vertu de l'article 45, alinéa 3, de ce Code et que l'article 52 précité, dans sa version applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, a pour seul effet d'élargir la fourchette normalement applicable, dans l'hypothèse où une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans suivant l'établissement du procès-verbal, en donnant la possibilité de doubler les montants précités. Elle poursuit en exposant que, lorsque l'hypothèse visée par cette disposition est rencontrée, la fourchette normalement applicable est élargie, passant de 50 euros - 62.500 euros à 100 euros - 125.000 euros. Elle expose que l'article 52, précité, a

donc pour seul effet d'élargir la fourchette normalement applicable, et qu'aucun doublement automatique du montant de l'amende administrative infligée n'est prévu. L'autorité administrative est, selon elle, habilitée par cet article à sanctionner une infraction individuelle d'une amende administrative supérieure au maximum normalement applicable, en lui permettant de prononcer une amende administrative allant jusqu'à 125.000 euros. Elle conclut que cet article est uniquement susceptible de s'appliquer lorsque l'autorité administrative entend sanctionner une infraction déterminée d'une amende administrative supérieure à 62.500 euros, mais est sans incidence si l'amende administrative envisagée est inférieure à ce montant.

À titre subsidiaire, elle expose que, lorsqu'une amende administrative sanctionne plusieurs infractions, l'article 52, précité, est aussi sans incidence lorsque chaque infraction individuelle est sanctionnée d'un montant inférieur à 62.500 euros. Dans une telle hypothèse, il est possible que le montant global de l'amende administrative dépasse ce montant mais cela ne constitue toutefois pas, selon elle, une application de l'article 52, précité, mais bien de la règle relative au concours d'infractions contenue à l'article 48 du même Code.

Après avoir cité l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011 de la Cour constitutionnelle et la jurisprudence ultérieure du Conseil d'État relative à l'impact de la prise en considération des circonstances atténuantes sur le montant de l'amende administrative, elle estime que le même raisonnement doit s'appliquer pour l'article 52, précité, qui permet de prononcer une amende au-delà du maximum légal normalement applicable et ne trouve à s'appliquer que lorsque l'autorité administrative entend sanctionner une infraction individuelle d'une amende administrative supérieure au maximum légal normalement applicable, à savoir une amende administrative supérieure à 62.500 euros. Elle fait remarquer que, concernant la prise en compte des circonstances atténuantes, le Conseil d'État a d'abord interrogé la Cour constitutionnelle pour ensuite considérer que l'inconstitutionnalité constatée par celle-ci était sans incidence sur la légalité de l'amende administrative. Elle estime que rien ne s'oppose à ce que le Conseil d'État fasse de même en l'espèce à propos de l'article 52, précité. Elle signale que le montant de l'amende administrative globale infligée par la décision attaquée est de 19.446 euros et qu'en conséquence, l'inconstitutionnalité de l'article 42 l'ordonnance du 25 mars 1999 est sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué, puisque chaque infraction individuelle est sanctionnée d'un montant inférieur à 62.500 euros ou que, à tout le moins et à titre subsidiaire, l'amende administrative globale est inférieure à ce montant.

Elle fait valoir que l'article 52, précité, ne constitue pas une base légale de l'acte attaqué puisque celui-ci ne fait pas application de la récidive au sens de cet article et qu'en conséquence, son inconstitutionnalité éventuelle est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée. Selon elle, la « récidive » appliquée par l'IBGE [Bruxelles Environnement] et par le collège d'Environnement dans le cadre des amendes administratives infligées pour violation des normes de bruit se fonde sur la « large marge d'appréciation » dont ces autorités administratives disposent pour déterminer le montant de l'amende administrative qu'elles estiment le plus adéquat en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes de l'espèce. Elle expose que, pour conclure à un état de « récidive », l'IBGE [Bruxelles Environnement] et le collège d'Environnement ne se limitent pas à constater l'existence d'un procès-verbal d'infraction antérieure datant de moins de trois ans mais examinent si le nombre d'infractions commises sur le mois en cause est ou non en augmentation d'au moins 20 % par rapport au nombre d'infractions commises le même mois d'une des trois années précédentes. Elle souligne qu'en cas de « récidive » au sens où l'appliquent l'IBGE [Bruxelles Environnement] et le collège d'Environnement, le montant de l'amende administrative infligée pour chaque infraction individuelle concernée par la récidive est majoré de 20 %. Dès lors, selon elle, l'IBGE [Bruxelles Environnement] et le collège d'Environnement ont pu considérer, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, qu'en cas d'augmentation sensible (au moins 20 %) du nombre d'infractions par rapport aux infractions commises le même mois d'une des trois années précédentes, une amende administrative plus élevée se justifiait.

Elle indique également que l'acte attaqué a pris en considération l'élément de récidive pour les mois de septembre à décembre 2014 au motif qu'il a été constaté « pour les quatre mois en cause, une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises les mêmes mois d'une des trois années précédentes, “de sorte que l'élément de récidive est pris en considération□ pour ces quatre mois ». Elle expose enfin que la « récidive » ainsi appliquée par l'IBGE [Bruxelles Environnement] et le collège d'Environnement est donc plus favorable aux compagnies aériennes que la « récidive » au sens de l'article 52, précité, qui peut s'appliquer du seul fait d'une seule infraction datant de moins de trois ans. Elle conclut en soulignant que, suivant ces principes, le montant de l'amende administrative infligée pour chaque infraction individuelle concernée par la « récidive » a ainsi été majoré de 20 %.

La partie adverse estime enfin, à titre infiniment subsidiaire, que l'acte attaqué pourrait être annulé uniquement en tant que les montants infligés pour

certaines infractions individuelles ont été majorés pour cause de « récidive ». Elle expose, dans une note d'audience, que le montant des amendes administratives avant majoration de 20 % pour les infractions concernées par la « récidive » serait de 16.205 euros et invite par conséquent le Conseil d'État, si celui-ci devait annuler l'acte attaqué, à se limiter à l'annuler en tant qu'il inflige une amende administrative supérieure à ce montant. Elle soutient qu'ainsi, le Conseil d'État ne procèderait pas à une reformation inadmissible de l'acte attaqué puisque la majoration de 20 % appliquée aux infractions concernées par la « récidive » n'est pas indissociable du reste de l'acte attaqué, car elle est « une opération indépendante, intervenant à la fin du processus décisionnel ».

V.2. *Appréciation*

Par son arrêt n° 73/2020 du 28 mai 2020, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

« B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 42 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 “relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement” (ci-après : l'ordonnance du 25 mars 1999), qui, dans sa version applicable au litige pendant devant le Conseil d'État, disposait :

“Si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, les montants prévus aux articles 32 et 33 sont doublés”.

B.1.2. Cette disposition a été modifiée et renumérotée par l'article 61 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 “modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, d'autres législations en matière d'environnement et instituant un Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale”. La disposition modifiée figure à l'article 52 du “Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale”.

La Cour examine la disposition en cause dans sa version applicable au litige pendant devant le juge *a quo*.

B.1.3. Le Conseil d'État interprète la disposition en cause comme “ ne soumettant pas son application à l'existence d'une condamnation préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours □. La Cour examine la disposition dans cette interprétation.

B.2.1. Les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoient que sont passibles d'amendes administratives de 62,50 à 625 euros (article 32) ou de 625 à 62.500 euros (article 33) les personnes qui commettent une des infractions énumérées par ces dispositions. En vertu de l'article 35 de la même ordonnance, ces infractions “font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative”. En application des articles 36 et 37 de la même ordonnance, les

procès-verbaux constatant les infractions visées aux articles 32 et 33 sont transmis au fonctionnaire compétent et au procureur du Roi. La décision du procureur du Roi de poursuivre le contrevenant exclut l'application d'une amende administrative. La décision du procureur du Roi de ne pas poursuivre le contrevenant ainsi que l'absence de décision dans le délai imparti permettent l'application d'une amende administrative. Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique (article 39).

B.2.2. Le législateur ordonnancier bruxellois a donc opté, en l'espèce, pour un système alternatif. Ainsi, pour un même fait, l'auteur peut être renvoyé devant le tribunal correctionnel ou se voir infliger une amende administrative.

B.3. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, dans l'interprétation retenue par le juge *a quo*, il instaure une différence de traitement entre les auteurs présumés d'une infraction aux dispositions de la même ordonnance, selon qu'ils font l'objet de poursuites pénales ou qu'ils se voient infliger une amende administrative.

Dans le premier cas, les contrevenants peuvent voir la peine qui leur est infligée aggravée, en application de l'article 23 de la même ordonnance, s'ils ont été condamnés dans les trois ans qui précèdent l'infraction pour une infraction aux mêmes dispositions. Dans le second cas, les contrevenants peuvent voir le montant de la sanction administrative qui leur est infligée augmenté si une ou plusieurs infractions aux mêmes dispositions ont été constatées à leur charge antérieurement, même si ces infractions n'ont pas été sanctionnées par une décision administrative ou juridictionnelle définitive.

B.4. La différence de traitement en cause repose sur le critère de la procédure administrative ou pénale suivie. Lorsque le contrevenant est sanctionné pénalement, la peine encourue pour la seconde infraction ne peut être aggravée que si la première infraction a été sanctionnée par une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée. Lorsque le contrevenant se voit infliger une amende administrative, le montant de celle-ci peut être augmenté si un procès-verbal a été antérieurement dressé à sa charge, même si cette constatation n'a pas été suivie de sanction ou si la sanction administrative fait l'objet d'un recours toujours pendant.

B.5. Sans qu'il soit nécessaire de trancher la question de savoir si la disposition en cause doit être qualifiée de règle établissant la "récidive", il suffit de constater qu'elle prévoit une augmentation du montant de l'amende administrative encourue, liée au comportement du contrevenant. Elle constitue dès lors une mesure d'individualisation de la sanction administrative, semblable à l'aggravation de la sanction pénale en cas de récidive, organisée par l'article 23 de l'ordonnance en cause.

B.6.1. Lorsque l'auteur d'un même fait peut être puni de manière alternative, c'est-à-dire lorsque, pour des mêmes faits, il peut, soit être renvoyé devant le tribunal correctionnel, soit se voir infliger une amende administrative contre laquelle un recours lui est offert devant un tribunal non pénal, un parallélisme doit exister entre les mesures d'individualisation de la peine.

B.6.2. Les caractéristiques spécifiques de la procédure de la sanction administrative ne font pas obstacle à ce que seules les infractions dont la constatation n'a pas fait l'objet d'un recours ou qui, en cas de recours, ont été confirmées par une décision juridictionnelle, soient prises en considération pour fonder une augmentation de l'amende administrative encourue lorsque

l'infraction sanctionnée est une réitération d'un comportement similaire passé du contrevenant.

B.7. Il résulte de ce qui précède que la différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative. La disposition en cause, interprétée comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une amende administrative préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande à la Cour, au cas où elle constaterait la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la disposition en cause, d'en maintenir les effets en ce qui concerne des amendes administratives qui ne sont plus susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État et des amendes qui ont fait l'objet d'un recours qui a été rejeté par le Conseil d'État à la date de la publication du présent arrêt au Moniteur belge.

B.9.2. Le maintien des effets doit être considéré comme une exception à la nature déclaratoire de l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel. Avant de décider de maintenir les effets de la disposition en cause, la Cour doit constater que l'avantage tiré de l'effet du constat d'inconstitutionnalité non modulé est disproportionné par rapport à la perturbation qu'il impliquerait pour l'ordre juridique.

B.10. En l'espèce, il n'est pas démontré que le constat d'inconstitutionnalité non modulé implique des perturbations pour l'ordre juridique. À supposer qu'un recours en annulation soit introduit sur la base de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour pourrait à ce moment décider du maintien, le cas échéant, des effets de la norme annulée. Dans l'hypothèse où un tel recours serait introduit et où la Cour annulerait la disposition dont elle constaterait l'inconstitutionnalité par le présent arrêt sans en maintenir les effets, des recours administratifs seraient possibles contre des décisions ayant infligé des amendes administratives dont le montant aurait été augmenté sur la base de la disposition en cause. Des requêtes en rétractation d'arrêts du Conseil d'État rejetant des recours contre de telles décisions peuvent également être introduites sur la base des articles 17 et 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Ces recours éventuels ne constituent pas un risque de perturbation de l'ordre juridique justifiant le maintien des effets de la disposition en cause au contentieux préjudiciel ».

L'enseignement de cet arrêt implique que seules les infractions dont la constatation n'a pas fait l'objet d'un recours ou qui, en cas de recours, ont été confirmées par une décision juridictionnelle, soient prises en considération pour fonder une augmentation de l'amende administrative encourue lorsque l'infraction sanctionnée est une réitération d'un comportement similaire passé du contrevenant.

Comme l'indique l'arrêt précité (B.1.2), l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 a été modifié et renuméroté en article 52 du Code de l'inspection. La modification apportée par l'ordonnance du 8 mai 2014 qui a établi cette codification, se limite à prévoir que, dans le cas où une nouvelle infraction est constatée dans les

trois ans à compter de la date du procès-verbal, le doublement du montant maximum de l'amende administrative alternative est facultatif.

Comme la disposition qui a fait l'objet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 73/2020 du 28 mai 2020, l'article 52 du Code de l'inspection fait de l'établissement d'un procès-verbal constatant une infraction l'élément permettant d'aggraver l'amende administrative et il y lieu de considérer que, par l'arrêt précité, la Cour constitutionnelle a déjà répondu à une question préjudicielle portant sur un objet identique.

En l'espèce, l'acte attaqué mentionne expressément que l'élément de la récidive est pris en considération pour aggraver l'amende sur la base de procès-verbaux constatant des infractions.

Même si certaines des infractions prises en considération pour majorer les amendes en raison de la récidive ont pu être constatées dans des décisions devenues définitives à défaut de recours, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas d'établir avec certitude que seules des infractions dont la constatation n'a pas fait l'objet d'un recours ou qui, en cas de recours, ont été confirmées par une décision juridictionnelle, ont été prises en considération dans le cadre de l'appréciation de la récidive.

La circonstance que les montants des amendes, mêmes cumulés, ne dépassent pas le plafond fixé par l'article 45, alinéa 3, du Code de l'inspection n'énervé pas le constat selon lequel l'acte attaqué a bien appliqué une mesure d'individualisation de la peine en retenant une majoration du fait de la réitération d'un comportement considéré comme infractionnel, ce qu'il ne pouvait faire que dans des conditions similaires à celles prévues pour la récidive en matière pénale, comme l'a jugé l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité. Il n'est pas établi que tel ait été le cas en l'espèce.

En application des articles 10 et 11 de la Constitution tels qu'interprétés par la Cour constitutionnelle, la partie adverse ne peut, dans le cadre de ses pratiques administratives d'individualisation des amendes administratives, donner à la notion de récidive un sens différent de celui qui lui est reconnu en droit pénal pour les amendes pénales susceptibles d'être infligées pour les mêmes faits. Compte tenu de ce constat, il n'y a pas lieu de répondre aux arguments de la partie adverse qui sont en lien avec sa façon d'interpréter le mécanisme de la récidive. Quant à sa demande de réduire l'amende administrative à un montant ne tenant pas compte de la

majoration due à un état de récidive, le Conseil d'État est sans compétence pour réformer un acte administratif.

Le quinzième moyen est en conséquence fondé.

VI. Autres moyens

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

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

Article 2

La décision du collège d'Environnement du 19 décembre 2016 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement du 12 septembre 2016 d'infliger à la société de droit singapourien Singapore Airlines Cargo une amende administrative de 19.446 euros du chef d'infractions à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien est annulée.

Article 3

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 22 avril 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Raphael Born,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht