

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.091 du 28 juin 2021

A. 208.781/XV-2270

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

contre :

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

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 2 mai 2013, la société de droit anglais DHL AIR Ltd demande l'annulation de la décision du collège d'Environnement du 25 février 2013 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE) [actuellement Bruxelles Environnement] du 1^{er} octobre 2012 lui infligeant une amende administrative de 94.224,00 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, qui auraient été commises entre octobre 2011 et mars 2012.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Denis Delvax, alors 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 31 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 mai 2021 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

À la demande des parties, les audiences des 25 mai, 1^{er} et 22 juin 2021 auxquelles des affaires similaires étaient fixées, ont été supprimées et les affaires concernées ont été reportées sur les audiences des 8 et 15 juin 2021, devant une chambre composée de trois membres. Les parties en ont été informées par un courriel du 21 mai 2021 et par une ordonnance du 25 mai 2021.

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

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

M^{me} Muriel Vanderhelst, auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis.

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 6 et 21 décembre 2011 et les 19 janvier, 29 février, 3 avril et 14 mai 2012, deux inspecteurs de l'IBGE (Bruxelles Environnement) dressent des procès-verbaux d'infraction à charge de la partie requérante, fondés sur le constat de l'immission de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien à partir des stations de mesure situées

sur le territoire régional durant les mois d'octobre, novembre et décembre 2011 et de janvier, février et mars 2012.

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 12 et 28 décembre 2011 et des 25 janvier, 7 mars, 11 avril et 21 mai 2012, 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 portant un cachet du 16 août 2012, un directeur de l'IBGE (Bruxelles Environnement) informe la partie requérante que le procureur du Roi de Bruxelles 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 de son souhait d'être entendue dans les trente jours, et qu'à défaut, il sera considéré qu'elle n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en possession de l'IBGE (Bruxelles Environnement).

4. Par une décision présentée comme adoptée par le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement) le 1^{er} octobre 2012, une amende de 94.224,00 euros est infligée à la partie requérante.

5. Par un courrier électronique du 16 novembre 2012, le conseil de la partie requérante informe l'IBGE (Bruxelles Environnement) qu'il souhaite obtenir les données de Belgocontrol et de BAC sur la base desquelles sa cliente a été condamnée.

6. Par un courrier du 27 novembre 2012, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement) répond au conseil de la partie requérante que les données émanant de Belgocontrol et de BAC lui seront communiquées sous peu.

7. Par un courrier électronique du 29 novembre 2012, l'IBGE (Bruxelles Environnement) communique les relevés sonométriques ainsi que les données agrégées de Belgocontrol et de BAC au conseil de la partie requérante.

8. Par un courrier électronique du 30 novembre 2012, le conseil de la partie requérante sollicite la communication des tracés radar correspondant aux infractions.

9. Par un courrier électronique du même jour, l'IBGE (Bruxelles Environnement) signale que les tracés radar ne sont pas utilisés pour établir les infractions à l'arrêté du Gouvernement du 27 mai 1999, précité.

10. Le 3 décembre 2012, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours contre la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement). Elle y indique que cette décision n'a pas été prise par celui-ci, qu'elle ne contient pas la double signature requise par l'article 2 de l'arrêté royal du 8 mars 1989 ainsi que par les principes de bonne administration, que sa cliente n'a pas été mise en mesure de faire valoir ses droits de la défense, que l'action publique est prescrite, que l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement est inconstitutionnelle pour divers motifs, que seule une juridiction peut lui infliger une peine, qu'il n'existe aucun recours effectif de pleine juridiction, qu'elle est privée de son droit à un double degré de juridiction, que l'arrêté du 27 mai 1999, précité, viole la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté, que les procès-verbaux sont nuls, que l'IBGE (Bruxelles Environnement) n'a pas établi sa culpabilité au-delà de tout doute raisonnable, qu'elle ne peut être condamnée pour des faits commis sous la contrainte ou dans l'ignorance invincible, qu'elle ne peut être condamnée pour des faits imprévisibles, que l'IBGE (Bruxelles Environnement) n'a pas correctement motivé sa décision et notamment le montant de l'amende, que le principe d'unicité de l'infraction s'oppose à ce qu'un même vol soit sanctionné plus lourdement parce qu'il a occasionné des dépassements sonores dans plusieurs zones, qu'elle bénéficie de circonstances atténuantes, et qu'elle sollicite le bénéfice de la suspension du prononcé ou du sursis à l'exécution.

11. Lors de l'audience du collège d'Environnement du 18 février 2013, le conseil de l'IBGE (Bruxelles Environnement) remet au conseil de la partie requérante un Cd-rom contenant les données « brutes » de Belgocontrol et de BAC.

12. Le 22 février 2013, le conseil de la partie requérante adresse au collège d'Environnement une note contenant ses dernières observations, où il indique qu'il n'est pas établi que les données figurant dans les tableaux dressés par

un agent de l'IBGE (Bruxelles Environnement) sont conformes aux données brutes, que ces données brutes n'indiquent pas les routes aériennes, que ces données ne répertorient pas tous les appareils survolant les sonomètres, que les données Belgocontrol et BAC auraient dû lui être communiquées préalablement, et que l'IBGE (Bruxelles Environnement) ne pouvait statuer sans posséder toutes les informations.

13. Par une décision signée le 25 février 2013, le collège d'Environnement confirme la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement).

Cette décision 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°, ci-après dénommée "l'ordonnance de 1997" ;

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

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 le dossier administratif, et particulièrement :

- le procès-verbal d'infraction n° 110206 [...] – octobre 2011 ;
- l'avis du 2 janvier 2012 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° 111221 [...] – novembre 2011 ;
- l'avis du 3 janvier 2012 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° 120119[...] – décembre 2011 ;
- l'avis du 2 février 2012 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° 120229 [...] – janvier 2012 ;
- l'avis du 8 mars 2012 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° 120403[...] – février 2012 ;
- l'avis du 12 avril 2012 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° 120514[...] – mars 2012 ;
- l'avis du 26 juin 2012 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 16 août 2012 invitant DHL AIR LTD à lui faire part de ses moyens de défense ;
- la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE du 1^{er} octobre 2012 infligeant une amende administrative de 94.224 euros ;

- le recours introduit le 3 décembre 2012 par DHL AIR LTD ;

Entendu le rapport de Madame [G.T.] en séance du 18 février 2013.

Entendus, lors de cette même séance Maître Tamara Leidgens, *loco* Maître Philippe Malherbe, conseil de DHL AIR LTD, et Maître Jacques Sambon, conseil de l'IBGE.

1. Antécédents

Les 6 et 21 décembre 2011, 19 janvier, 29 février, 3 avril et 14 mai 2012, l'IBGE dresse à charge de DHL AIR LTD, ci-après dénommée "DHL", six procès-verbaux portant respectivement les références : [...]

Il en résulte que DHL aurait commis 130 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999. Ces procès-verbaux et les rapports de mesure y afférant ont été portés à la connaissance de DHL respectivement les 12 et 28 décembre 2011, 25 janvier, 7 mars, 11 avril et 21 mai 2012 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 2 et 3 janvier, 2 février, 8 mars, 12 avril et 26 juin 2012, l'IBGE a écrit à DHL, le 16 août 2012, qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'ordonnance de 1999.

Une amende d'un montant de 94.224 euros a été infligée par une décision du 1^{er} octobre 2012 à DHL pour des infractions à l'article 33, 7°, b) de l'ordonnance de 1999, à savoir avoir créé "directement ou indirectement, ou laisser perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le gouvernement, c'est-à-dire les "valeurs limites" de l'arrêté du 27 mai 1999 qui ne peuvent être dépassées par les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région.

Le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE constate, dans ladite décision, qu'en raison de l'unicité d'infractions, il n'y avait pas lieu de tenir compte de 49 dépassements constatés sur un total de 130 sur la période de référence. Il y précise n'avoir tenu compte que des dépassements des normes de 9 dB et plus le jour et de 6 dB et plus la nuit. Il y constate enfin, pour les mois de décembre 2011, janvier, février et mars 2012 une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises le même mois d'une des trois années précédentes, de sorte que l'élément de récidive est pris en considération pour ces quatre mois.

Le 3 décembre 2012, le conseil de DHL introduit son recours.

2. Au fond

2.1. Compétence de l'auteur de l'acte

La requérante invoque que la décision attaquée n'aurait pas été prise par l'auteur compétent, et cela même si la signature sur l'acte correspond bien à celle de Monsieur J.-P.H., fonctionnaire dirigeant de l'IBGE et dès lors compétent pour prendre la décision, conformément à l'article 38 de l'ordonnance.

Le collège d'Environnement constate que la requérante ne s'inscrit pas en faux contre cette signature.

La requérante estime pouvoir tirer argument d'une reconnaissance supposée de Monsieur J.-P.H. lors d'une audition du 26 novembre 2012 devant le collège dans un autre dossier. Elle déduit cette reconnaissance implicite de ne pas avoir pris la décision alors attaquée d'une méconnaissance du fond du dossier que Monsieur J.-P.H. aurait manifestée dans ce dossier.

Tout d'abord, le collège relève que la requérante soutient elle-même qu'à cette audience Monsieur J.-P.H. aurait affirmé "qu'il les assumait" et que le collège n'avait pas estimé que ce n'était pas lui qui aurait pris la décision attaquée. Bien au contraire, le collège a retenu dans la décision concernée : "Que Monsieur [H.], présent à l'audience et assisté de son conseil, affirme que c'est bien lui qui a pris la décision attaquée...".

Le collège voit dès lors mal comment elle pourrait déduire d'une simple affirmation faite par la requérante, tiers à la procédure qu'elle invoque et où elle n'était pas présente à l'audience, que Monsieur J.-P.H. aurait implicitement reconnu ne pas prendre les décisions en matière de bruits d'avion, alors que précisément dans sa décision sur ce recours, le collège a estimé ne pas devoir mettre en doute le fait que Monsieur J.-P.H. avait pris la décision attaquée.

Ensuite, il y a lieu de constater qu'une éventuelle méconnaissance de Monsieur J.-P.H. du dossier traité à l'audience du 26 novembre 2012, n'implique en rien que Monsieur J.-P.H. n'aurait pas pris la décision actuellement attaquée.

Il n'est dès lors pas établi que l'acte n'aurait pas été pris par l'auteur compétent.

2.2. Signature de l'acte

La requérante invoque la violation de l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, qui prévoit que :

"La gestion journalière de l'Institut est assurée par un fonctionnaire dirigeant et un fonctionnaire dirigeant adjoint, qui sont désignés par l'Exécutif et qui appartiennent à des rôles linguistiques différents.
Toutes les décisions du fonctionnaire dirigeant, tant internes qu'externes, sont consignées par écrit; elles doivent porter les signatures du fonctionnaire dirigeant et du fonctionnaire dirigeant adjoint. L'Exécutif détermine les délégations de pouvoirs qui leur sont accordées et arrête les cas dans lesquels leur signature conjointe n'est pas exigée".

Selon la requérante, si la décision devait être prise par le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE, elle devait être cosignée par le fonctionnaire dirigeant et par le fonctionnaire dirigeant adjoint.

La distinction opérée par la partie requérante est artificielle. La question de la signature et de la prise des décisions portant sur des infractions environnementales est réglée par l'article 35, alinéa 2, de l'ordonnance de 1999, qui prévoit que : "L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère ou, en cas d'absence, de congé ou d'empêchement de celui-ci, par le fonctionnaire dirigeant adjoint". Cette disposition a été respectée en l'espèce puisque la décision entreprise a été signée par le fonctionnaire dirigeant.

L'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 porte sur la gestion journalière de l'Institut, ce dont ne relève pas la décision infligeant l'amende administrative.

L'article 35, alinéa 2, de l'ordonnance 1999 concerne quant à lui spécifiquement les décisions par lesquelles une amende administrative est infligée, et en fait une compétence spéciale du fonctionnaire dirigeant. À titre surabondant, on relèvera que cette dernière disposition est postérieure à l'arrêté royal vanté au moyen.

Dès lors, le moyen n'est pas fondé.

2.3. Présentation de ses moyens de défense

DHL soutient qu'elle n'a pas été en mesure de présenter ses moyens de défense. Elle s'appuie sur un courriel que son conseil a adressé le 16 novembre 2012 à l'IBGE pour se plaindre de ce que sa cliente n'aurait pas reçu d'invitation à comparaître. Elle fait grief à l'IBGE de ne pas s'être assurée qu'elle avait bien reçu le courrier l'invitant à se défendre.

Il résulte du dossier que l'invitation à comparaître a été adressée par courrier recommandé à DHL le 16 août 2012, mais sans accusé de réception, à l'inverse des courriers recommandés avec accusé de réception qui ont précédé ce courrier à la même adresse et auxquels étaient annexés les procès-verbaux d'infraction.

Outre le fait qu'il paraît peu vraisemblable que DHL n'ait pas reçu le courrier recommandé du 16 août 2012, il y a lieu de relever que la possibilité d'obtenir des informations complémentaires était rappelée dans les courriers de notification de chacun des procès-verbaux. Par ailleurs, le respect des droits de la défense n'implique pas que l'autorité concernée aurait l'obligation, au moment d'initier la procédure d'amende administrative, de notifier d'initiative l'intégralité du dossier d'instruction, ni de s'assurer de la réception d'un courrier recommandé adressé à la même adresse que l'ensemble des courriers adressés à et reçus par la requérante.

Le collège relève par ailleurs que, dans le cadre du présent recours, le conseil de la requérante produit le procès-verbal de son audition personnelle, qui est intervenue à sa demande le 25 septembre 2012, dans le cadre d'un recours formé par une autre compagnie aérienne et dans lequel il avance les mêmes moyens de défense que ceux repris dans le présent recours. Dès l'instant où le conseil de la requérante fait usage, dans le cadre de la présente procédure, du procès-verbal de son audition dressé dans le cadre d'un autre recours concernant une autre compagnie aérienne, il est permis de s'interroger sur la pertinence du grief tenant à l'impossibilité dans laquelle elle se serait trouvée d'assurer ses moyens de défense dès lors qu'il ressort de cette pièce qu'il peut être satisfait à sa demande d'audition.

2.4. Prescription de l'action publique

La requérante constate que l'article 20 de l'ordonnance de 1997 sanctionne le dépassement des normes de bruit d'une amende pénale d'un montant de 75 euros pour chacune des infractions qui lui sont reprochées, soit 450 euros en tenant compte des décimes additionnels. Elle relève que l'article 41bis, § 1^{er}, du Code pénal qualifie de peine de police l'amende pénale infligée aux personnes morales et dont le montant n'excède pas 250 euros, soit 1500 euros en tenant compte des décimes additionnels. Elle note ensuite qu'en vertu de l'article 21 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, l'action publique pour les contraventions est prescrite par un délai de six mois. La requérante estime que ce délai aurait été dépassé pour chacune des infractions en cause. Elle déduit au surplus des articles 22 et 25, § 2, combinés, du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, que les contraventions sont toujours prescrites après un

délai d'un an maximum, compte tenu des éventuelles interruptions. En conclusion, elle demande au collège d'environnement de constater la prescription des faits.

Contrairement à ce que soutient la requérante, les règles de prescription de l'action publique de la procédure pénale figurant aux articles 21 et suivants du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle ne s'appliquent pas à la procédure administrative qui a conduit à la décision entreprise.

En matière de sanctions administratives, c'est la règle du délai raisonnable prévue à l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) qui trouve à s'appliquer. Il n'apparaît pas que le délai raisonnable ait été excédé en l'espèce. Les infractions en cause ne sont dès lors pas prescrites.

Le principe selon lequel, sauf exceptions légales, l'autorité ne peut poursuivre indéfiniment un fait infractionnel, qui se traduit en droit pénal par l'article 21, précité, est donc respecté, en manière telle que la partie requérante ne subit pas une discrimination par comparaison avec une personne qui ferait l'objet des poursuites pénales prévues par l'ordonnance de 1997.

Le moyen n'est pas fondé.

2.5. et 2.6. Inconstitutionnalité de l'ordonnance de 1999 et violation des articles 10 et 11 de la Constitution

La requérante relève que l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de 1999 sur lequel se fonde la décision attaquée prévoit une amende administrative dans une fourchette allant de 625 à 62.500 euros, alors que, pour la même incrimination, l'article 20, 4°, de l'ordonnance de 1997 prévoit une amende pénale n'excédant pas 450 euros, compte tenu des décimes additionnels. Elle soutient qu'une telle différence ne serait pas raisonnablement justifiée et constituerait dès lors une discrimination prohibée par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Sur question préjudicielle, dans son arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a conclu que cette différence n'était pas discriminatoire (considérants B.5 à B.13.2).

Il n'appartient au surplus ni à l'IBGE ni au collège d'environnement, en leur qualité d'autorité administrative, de procéder de quelque manière que ce soit à un contrôle de constitutionnalité de la législation dont la mise en œuvre participe de leurs compétences.

Ce même raisonnement peut être suivi en ce qui concerne la possibilité pour la partie requérante de pouvoir invoquer tous moyens de défense jusqu'à la clôture de débats, de concours matériel d'infractions, de mesures d'individualisation des peines.

Il y a par ailleurs lieu de tenir compte du fait que la procédure d'amende administrative n'est pas à assimiler sans plus à une procédure pénale (*cf.* aussi *infra*).

Le moyen n'est pas fondé.

2.7. Violation des articles 12, 13, 110 et 144 de la Constitution

La requérante soutient que l'amende administrative qui lui a été infligée constitue une peine au sens du droit interne et que, en vertu des articles 12, 13, 110 et 144 de la Constitution, seule une juridiction de l'ordre judiciaire peut infliger une telle sanction. Elle relève que la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur la question et que la requérante elle-même a sollicité dans diverses affaires encore pendantes devant le Conseil d'État que des questions préjudicielles portant sur ce point lui soient adressées. Dans l'attente d'une réponse autorisée à ces questions, la requérante demande au collège d'environnement d'utiliser le pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'article 38 de l'ordonnance 1999 d'une façon qui n'aboutisse pas à la violation des articles précités de la Constitution.

Il n'appartient ni à l'IBGE ni au collège d'environnement, en leur qualité d'autorité administrative, de procéder de quelque manière que ce soit à un contrôle de constitutionnalité de la législation dont la mise en œuvre leur a été confiée. C'est donc à tort que la requérante soutient que le pouvoir d'appréciation conféré par l'ordonnance 1999 d'infliger ou non une amende permet un contrôle de la légalité du système d'amendes administratives voulu par le législateur.

Au surplus que, par son arrêt n° C.09.0019.N du 15 octobre 2009 rendu chambres réunies, la Cour de cassation a dit pour droit que "Ni cette disposition conventionnelle [l'article 6, § 1^{er}, C.E.D.H.] ni aucune autre disposition conventionnelle ou constitutionnelle ne requièrent qu'une amende administrative, qui constitue une peine au sens de cette disposition, soit infligée et appréciée exclusivement par un juge de l'ordre judiciaire. Sauf lorsque les sanctions comportent une peine privative de liberté, il suffit que le contrevenant dispose d'un recours juridictionnel à part entière".

Le Conseil d'État est parvenu à la même conclusion dans ses arrêts n° 201.373 du 26 février 2010, concernant un recours similaire introduit par la requérante, n° 217.104 du 4 janvier 2012 et n° 219.156 du 3 mai 2012, notamment.

Le moyen n'est donc pas fondé.

2.8. Absence de recours en pleine juridiction

La requérante avance qu'elle a été privée de son droit à un "recours de pleine juridiction" consacré par les articles 6, § 1^{er}, et 13 de la CEDH. Le collège d'Environnement reconnaît "ne pas disposer de la pleine juridiction" et le Conseil d'État ne disposerait pas plus de cette compétence. La requérante relève que si elle avait été sanctionnée par une amende pénale, elle eût disposé d'un tel recours, en manière telle que seraient également violés les articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution.

Il est de jurisprudence constante (voy. notamment C.C. n° 54/2001 du 8 mai 2001, n° 164/2002 du 13 novembre 2002, n° 14/2007 du 17 janvier 2007, et n° 44/2011 du 30 mars 2011, considérants B.10.1 à 3, Cass. n° C.09.0019.N du 15 octobre 2009 et, à nouveau, C.E. n° 201.373 du 26 février 2010, n° 217.104 du 4 janvier 2012 et n° 219.156 du 3 mai 2012) que le contrôle exercé par le Conseil d'État, pouvant mener à l'annulation et au renvoi pour nouvelle décision, est à même de satisfaire à l'exigence d'un contrôle de pleine juridiction. Ce contrôle s'étend notamment au fondement en fait de la sanction, à la motivation matérielle et formelle des actes attaqués et, en cas de sanctions punitives, à la proportionnalité de celles-ci.

Saisi de ce moyen, dans son arrêt n° 201.373 du 26 février 2010, le Conseil d'État a jugé :

"(...) que l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'exige pas que toute décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale soit prise par un tribunal indépendant et impartial, pourvu que la décision prise par une autorité qui n'est pas un tel tribunal puisse faire l'objet d'un recours qui, lui, soit porté devant une institution qui en soit un et qui exerce un contrôle de «pleine juridiction»; qu'étant donné que la décision de l'IBGE peut faire l'objet d'un recours devant le collège d'Environnement, et que la décision de ce collège peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, il convient d'examiner en premier lieu si le recours en annulation qui est porté devant le Conseil d'État permet que la cause de la requérante soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre elle ; (...)

Considérant que, saisi d'un recours en annulation, le Conseil d'État exerce un contrôle complet de légalité, statue sur les points de fait comme sur les questions de droit, vérifie l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs sur lesquels repose la décision attaquée, et, particulièrement en matière de sanctions, juge s'il existe un rapport de proportionnalité entre le comportement sanctionné et la peine prononcée; que s'il est vrai qu'il ne peut substituer sa décision à celle de l'autorité administrative qui a prononcé la sanction, il reste que lorsqu'il annule cette décision, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt d'annulation, et si elle prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; qu'à propos du recours en annulation de droit français, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'y avait pas de violation de l'article 6.1 de la Convention lorsqu'une sanction prononcée par un organe administratif «a été soumise au contrôle subséquent d'un organe judiciaire doté de la plénitude de juridiction et offrant toutes les garanties de cette disposition», à savoir, «au contrôle du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel, lesquels sont des organes jouissant de la compétence de pleine juridiction, et devant lesquels la requérante a pu librement et utilement faire valoir l'ensemble de ses arguments» (trois décisions sur la recevabilité du 30 juin 2009, sur les requêtes n° 14308/08, Hatice BAYRAK, n° 43563/08, Tuba AKTAS et n° 18527/08, Mahmoud Sadek GAMALEDDYN c/ France); qu'en ce qui concerne l'étendue du contrôle exercé, le recours en annulation porté devant le Conseil d'État belge ne diffère pas substantiellement de celui qu'exercent les juridictions administratives françaises; que le moyen n'est pas fondé".

En ce qui concerne la partie du moyen tiré de la violation des articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution, après avoir constaté que le recours ne précise pas en quoi ces dispositions n'auraient pas été respectées, il est renvoyé à la conclusion de la réponse au moyen suivant.

Le moyen n'est pas fondé.

2.9. Absence de double degré de juridiction

La requérante soutient qu'elle est privée du droit à un double degré de juridiction indépendante et impartiale, droit qu'elle déduit de l'article 14, § 1^{er}, et § 5 combinés, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et du principe général de droit d'indépendance et d'impartialité. La requérante estime que l'IBGE et le collège d'Environnement devraient répondre aux exigences d'indépendance et d'impartialité.

Le Conseil d'État, dans son arrêt n° 201.373 du 26 février 2010, conclut que l'article 14, § 5, du PIDCP, portant droit "de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation", "ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives". Après avoir constaté que le surplus du moyen se confond avec le précédent, le Conseil d'État précise "qu'à supposer qu'un manque d'impartialité puisse être reproché à l'IBGE et au collège d'Environnement, le recours au Conseil d'État qui est ouvert contre la décision de ce collège y remédie; qu'en particulier, le Conseil d'État est habilité à refuser l'application d'une disposition réglementaire illégale, et à annuler une décision administrative qui en aurait fait application".

Le moyen n'est pas fondé.

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

La requérante soutient que la législation bruxelloise, notamment l'arrêté du 27 mai 1999, et la décision de l'IBGE constituent par ailleurs des mesures de restriction d'exploitation interdites par la directive 2002/30/CE relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté, dans la mesure où "l'arrêté du 27 mai 1999 peut avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès. Il y a donc lieu de l'assimiler à une «restriction d'exploitation» au sens de l'article 2 de la directive 2002/30/CE". Cette conclusion ne serait pas éternuée par l'arrêt rendu le 8 septembre 2011 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire "European Air Transport s.a. contre collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale", lequel se concluait en ces termes : 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". La partie requérante s'efforce de démontrer que "l'arrêté du 27 mai 1999 peut avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès" dans les faits.

L'arrêt vanté de la CJUE contient les motifs suivants :

"32. Si, en effet, les limites imposées par ces réglementations sont si restrictives qu'elles contraignent les exploitants d'aéronefs de renoncer à leur activité économique, de telles réglementations devraient être regardées comme des interdictions d'accès et constitueraient, dès lors, des «restrictions d'exploitation» au sens de l'article 2, sous e), de cette directive.

33. 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".

Le Conseil d'État, dans l'arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012 rendu dans la même cause "European Air Transport s.a. contre collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale et Région de Bruxelles-Capitale", a effectué cette vérification 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”.

Au surplus, les statistiques officielles de l’IBGE indiquent que la proportion de vols opérés à l’aéroport de Bruxelles-National qui dépassent les normes a connu une baisse régulière de 2007 à 2010, passant de 4,7 % à 3 %. Les normes bruxelloises ne constituent dès lors pas des interdictions d’accès au sens de la directive. La décision entreprise ne viole donc pas la directive 2002/30/CE.

Il ressort d’ailleurs des propres chiffres de la requérante qu’elle admet que près de 70 % des avions volent de nuit sans commettre d’infraction, démontrant par là que, contrairement à ce qu’elle affirme, il est parfaitement possible de respecter les normes.

Finalement, l’affirmation de la requérante selon laquelle “il est de notoriété publique que la réglementation du bruit des avions volant au départ ou vers l’aéroport de Bruxelles-National a contribué à contraindre DHL à renoncer à la plupart de ses vols long-courriers, c’est-à-dire à une [majeure] partie de ses activités à l’aéroport de Bruxelles-National, et à les déplacer à Leipzig à partir de mars 2008” n’est pas plus une preuve d’une interdiction d’accès et/ou d’une impossibilité de respecter les normes bruxelloises.

Le moyen n’est pas fondé.

2.11. Procès-verbaux nuls

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

2.11.1. La requérante soutient que les procès-verbaux ne lui auraient pas été notifiés dans les 10 jours de la constatation des infractions qu’ils rapportent, ni même dans les 10 jours de l’identification de leur auteur, contrairement au prescrit de l’article 11 de l’ordonnance de 1999. La requérante considère à cet égard que la constatation des infractions intervient au moment où ces infractions sont commises.

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, contrairement à ce que soutient la requérante, c’est la mise en évidence d’infractions et l’identification de leur auteur, au moment de l’établissement du procès-verbal, qui constitue la constatation des infractions. Le texte est clair et répond à la nécessité d’effectuer des analyses complémentaires de mesures ou échantillons en vue d’établir l’infraction. Il répond en outre à la nécessité de rassembler des données pour identifier leur auteur supposé.

Cette compréhension du prescrit légal a été confirmée par le Conseil d'État dans ses arrêts n° 216.712 du 7 déc. 2011, n° 217.043 du 23 déc. 2011, n° 217.104 du 4 janvier 2012 et n° 219.928 du 25 juin 2012. Ce dernier arrêt précise à ce sujet :

“ Krachtens deze bepaling hebben de processen-verbaal opgemaakt door de bevoegde personeelsleden bewijskracht tot het tegendeel bewezen is voor zover een afschrift ervan ter kennis wordt gebracht van de vermoedelijke dader binnen een termijn van tien dagen die een aanvang neemt de dag na de vaststelling van het misdrijf.

De voormelde termijn van tien dagen gaat slechts in vanaf de dag waarop de onderzoekers in staat zijn alle bestanddelen van de overtreding met zekerheid te kennen en er geen twijfel meer blijft bestaan omtrent de identiteit van de overtreder.

De verzoekende partij kan derhalve niet worden gevolgd in haar stelling dat de termijn in artikel 11 van de ordonnantie begint te lopen vanaf «de dag waarop de overtreding als dusdanig wordt begaan» of ten laatste vanaf «de dag waarop het B.I.M. over de gegevens van BAC en Belgocontrol beschikt», en dus voor het ogenblik waarop alle bestanddelen van de overtreding met zekerheid gekend zijn en er geen enkele twijfel meer blijft bestaan omtrent de identiteit van de overtreder. Het middel mist aldus in zoverre juridische grondslag.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de processen-verbaal van [...] en 27 oktober 2008 naar de verzoekende partij werden verzonden op respectievelijk 27 juni 2008 en 30 oktober 2008. De verzoekende partij toont niet aan dat de redelijke termijn waarover de verbalisanten beschikken na de analyse van de meetresultaten waaruit de geluidsoverschrijdingen kunnen worden opgemaakt en van de gegevens van Belgocontrol, om de identiteit van de overtreder te weten te komen, zou zijn geschonden”.

Il ressort également de cette jurisprudence que l'IBGE dispose, après l'analyse des mesures et des données de tiers, d'un délai raisonnable pour identifier l'auteur supposé.

Les procès-verbaux dressés les 6 et 21 décembre 2011, 19 janvier, 29 février, 3 avril et 14 mai 2012, portant respectivement sur les dépassements commis au cours des mois d'octobre, novembre, décembre 2011, et janvier, février et mars 2012 et qui contiennent l'identité de l'auteur, ont été communiqués à la requérante respectivement les 12 et 28 décembre 2011, 25 janvier, 7 mars, 11 avril et 21 mai 2012, soit dans le délai de 10 jours imposé.

Il n'est, par ailleurs, pas établi par la requérante que les procès-verbaux auraient été rédigés dans un délai déraisonnable après les faits infractionnels.

2.11.2. La requérante estime que les rapports de mesures et les procès-verbaux ne seraient pas conformes aux articles 15 et 17, § 1^{er}, 6°, de l'ordonnance 1999 et à l'article 12, § 1^{er}, 9°, de l'arrêté du 21 novembre 2002, qui disposent que les mesures de bruit doivent être effectuées en présence d'un témoin et que sa présence “n'est pas requise lorsqu'il est établi par l'agent que la situation ne le permet pas”, pourvu que cette impossibilité soit “motivée par l'agent□ dans son rapport de mesures.

Les formalités visées et prévues dans ces dispositions ne s'appliquent qu'aux mesures de sources sonores effectuées à l'intervention d'un agent, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

Au surplus, les rapports de mesures contiennent la motivation suivante : “Vu que les mesures de bruit sont réalisées en continu (24/24h) sur différentes stations

réparties en Région de Bruxelles-Capitale et qu'il n'est pas réalisable en temps réel de déterminer si un avion est en infraction ou pas ni d'identifier le vol, il n'est pas possible d'inviter le témoin requis à venir assister à ces mesures".

Le moyen a été rejeté par le Conseil d'État dans ses arrêts n° 216.712 du 7 déc. 2011, n° 217.043 du 23 déc. 2011, n° 217.104 du 4 janvier 2012 et n° 219.156 du 3 mai 2012. À ce propos, confronté à la même motivation de l'absence de témoin dans les rapports de mesures, le Conseil d'État, dans ses arrêts n° 217.043 et 217.104, a dit pour droit que:

"Uit het geciteerde artikel 15 van de ordonnantie blijkt dat de aanwezigheid van een getuige geen absolute verplichting is. In de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting bij het ontwerp van ordonnantie tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestrafing van misdrijven inzake leefmilieu (Gedr. St., Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 2000-2001, nr. A-176/1, 3), wordt met betrekking tot artikel 8 het volgende gesteld :

«Het feit dat er bij de metingen als uitgevoerd door de met het toezicht belaste personeelsleden geen getuige aanwezig is, is een gewoon verschijnsel wat de geluidsmetingen betreft omdat die metingen niet bij de uitbater worden verricht maar wel bij de klachtindiener die al te vaak een conflictsituatie met de uitbater beleeft (vaak's nachts). De verplichte aanwezigheid van de uitbater of een getuige bij de metingen dient dus te worden getemperd».

Hieruit blijkt dat het de bedoeling van de ordonnantiegever is geweest om, in het bijzonder bij geluidsmetingen, de verplichte aanwezigheid van de uitbater of een andere getuige te temperen.

In het licht van het voorgaande volstaat de in het meetverslag opgegeven motivering, en is er geen sprake van een schending van artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999".

2.11.3. La requérante estime également violés les articles 15 et 17 de l'ordonnance de 1999, et l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté du 2 juillet 1998, qui prévoiraient que les mesures s'effectuent en présence d'un agent.

L'arrêté du 2 juillet 1998 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit a été abrogé par l'article 13 de l'arrêté du 21 novembre 2002, et à son article 12 s'est substitué l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002.

Si ces dispositions évoquent le ou les agents qui effectuent les mesures, aucune d'entre-elles n'impose d'effectuer des mesures de niveaux sonores en la présence continue d'un agent.

2.11.4. La requérante estime que les rapports de mesure seraient en défaut de justifier les relevés effectués et la méthode de mesure utilisée comme le requiert l'article 12, § 1^{er}, 6°, de l'arrêté du 21 novembre 2002.

Il échet au contraire de constater que la description des stations de mesure inclut, pour chaque station, la justification requise.

2.11.5. La requérante estime également violé l'article 12, § 1^{er}, 1°, de l'arrêté du 21 novembre 2002, dès lors qu'aucun des rapports de mesure ne ferait état des conditions atmosphériques dans lesquelles les infractions ont été commises ou feraient état des conditions atmosphériques sur le site de l'IBGE plutôt qu'aux stations de mesure et dans la demi-heure des faits litigieux plutôt qu'au moment précis des faits.

La disposition vantée n'impose pas que les conditions atmosphériques précisées dans le rapport de mesure soient relevées à l'endroit précis où se situe la station

de mesure. Une observation effectuée au siège de l'IBGE est suffisamment représentative des conditions atmosphériques observées aux stations de mesures pour les besoins de ces relevés. Il en va de même d'un relevé effectué une fois par période d'une demi-heure. Au surplus, il ressort d'analyses de l'IBGE que les précipitations sont sans influence significative sur les constats de dépassement des normes sonores. Par les vents les plus forts, défavorables aux prises de mesure, moins de dépassements sont constatés, de sorte que ces vents forts favorisent en fait les compagnies aériennes. L'analyse, en fonction de l'orientation du vent, des dépassements nocturnes provoqués par des avions d'un même type et perçus par une même station de mesure au cours de deux années montre que la variation des niveaux moyens de bruit (SEL) engendré par ces avions est comprise dans un intervalle de 1 dB(A) autour de la valeur moyenne globale, soit dans l'intervalle de précision admis pour un sonomètre de classe 1. Il en résulte que l'orientation du vent n'affecte pas significativement les prises de mesure. La température est à très peu de choses près identique sur tout le territoire régional et, de plus, la documentation technique ne relève pas d'influence de la température sur le fonctionnement des sonomètres. En conclusion, on ne constate pas d'influence soit significative, soit défavorable aux compagnies aériennes, des conditions atmosphériques sur le fonctionnement des sonomètres, en manière telle qu'à supposer que certaines conditions atmosphériques au siège de l'IBGE ne seraient pas parfaitement identiques à celles à l'endroit précis des mesures, ceci serait sans influence défavorable à la partie requérante sur les mesures de niveaux sonores.

Le moyen n'est pas fondé.

2.12. Violation de la présomption d'innocence

La requérante estime que la décision entreprise viole la présomption d'innocence dès lors que "le système d'identification des auteurs d'infractions utilisé par l'IBGE n'est pas fiable" et ne permet donc pas d'attribuer, sans doute raisonnable, les dépassements aux avions de la partie requérante et à eux seuls.

Le fait relatif au vol d'un hélicoptère évoqué par la requérante est un fait isolé. À l'occasion de ce procès-verbal en cause de SN Brussels Airlines, cette dernière a fait usage de la possibilité que lui accorde l'ordonnance de 1999 de faire valoir ses moyens de défense pour mettre en évidence la confusion. À la suite de cette explication, SN Brussels Airlines n'a pas été sanctionnée pour ce dépassement des normes d'immission sonore régionales. La partie requérante jouit de la même faculté de faire valoir ses moyens de défense, tant avant la décision de l'IBGE que sur recours, devant le collège d'Environnement. En dehors du rappel de ce fait isolé, la partie requérante ne précise pas en quoi, selon elle, "le système d'identification des auteurs d'infractions utilisé par l'IBGE [ne serait] pas fiable".

Ce grief revient à contester l'imputabilité des dépassements à la requérante, à défaut de preuves suffisantes. Le collège d'Environnement a constaté que les procès-verbaux étaient bien réguliers. Les infractions ici en cause et l'identité de leur auteur sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposant au dossier.

2.13. Faits commis sous la contrainte irrésistible ou dans l'ignorance invincible

La requérante entend se prévaloir d'une cause de justification, à savoir la contrainte irrésistible et l'ignorance invincible. Elle déduit ces causes de ce que "le dépassement ou non des normes de bruit fixées par l'arrêté [du 27 mai 1999]

est imprévisible puisqu'il dépend de variables indépendantes de la volonté des compagnies aériennes".

À propos de ce moyen, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2011 déjà évoqué a établi ce qui suit :

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

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

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

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

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

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

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

La requérante fait valoir que les procès-verbaux qui lui ont été notifiés ne contenaient pas les éléments de preuve, reçus de BIAC et de Belgocontrol, ni la carte de survol de Bruxelles avec le tracé AIP, qui ont permis à l'administration de lui imputer les infractions, et que "ces données n'ont donc pas été soumises à la contradiction" et que, "dans ces circonstances il n'y avait pas lieu d'infliger une amende administrative à la requérante".

Il résulte de l'article 11 de l'ordonnance de 1999 que la qualité d'agents de l'IBGE habilités pour dresser rapports de mesures et procès-verbaux confère à ces derniers valeur probante, jusqu'à preuve du contraire. Les procès-verbaux communiqués à la requérante étaient accompagnés d'un rapport de mesures d'immission. Ces documents reprennent diverses informations qui permettent d'attribuer à des vols de la requérante les dépassements en cause.

Les droits de la défense n'impliquent pas que l'autorité concernée aurait l'obligation, au moment d'initier la procédure d'amende administrative, de

notifier d'initiative l'intégralité du dossier d'instruction. Dès lors, les droits de la requérante ont été respectés sur ce point.

Le collège d'Environnement constate qu'au moment d'examiner ce dossier, la requérante avait reçu accès à l'entièreté du dossier et a eu la possibilité de solliciter une audition. Dès lors à supposer que ses droits de défense n'auraient pas été respectés par l'IBGE en ne communiquant pas l'entièreté des éléments avant d'infliger l'amende contestée, il est clair qu'actuellement ses droits de défense ont été respectés.

Le moyen n'est pas fondé.

2.14. Faits imprévisibles

La requérante soutient que les infractions de la cause auraient un caractère imprévisible, ce qui serait contraire aux principes combinés de légalité et de prévisibilité du droit pénal, consacrés par les articles 12 et 14 de la Constitution, par l'article 7, § 1^{er}, de la CEDH et par l'article 15, § 1^{er}, du PIDCP.

Toutefois, la requérante ne démontre pas à suffisance de droit qu'elle est dans l'impossibilité de déterminer si son comportement sera répréhensible ou pas au regard de la réglementation ici en cause. En effet, à supposer qu'une telle étude soit nécessaire, il n'apparaît pas que la requérante ait analysé ou fait analyser systématiquement l'ensemble des paramètres susceptibles d'influencer l'immission sonore au départ du territoire régional, de manière à adapter son comportement.

Le moyen n'est pas fondé.

2.15. Calcul du montant de l'amende

La requérante développe un autre moyen, tiré d'un défaut de motivation de la décision en ce qui concerne la manière exacte dont est calculé le montant de l'amende.

L'IBGE n'est pas tenu de communiquer sa méthode de calcul du montant des amendes qu'il inflige, pas plus que ne le serait la juridiction amenée à infliger une amende pénale. Il revient au collège d'Environnement d'apprécier l'adéquation du montant de l'amende au regard de l'ensemble des éléments pertinents.

Au surplus la méthode de calcul de l'IBGE peut être rappelée. Le montant de l'amende associée à un vol provoquant un dépassement des normes est donné par la formule $625 \times 10^{(E-1)/50}$, où E est l'émergence infractionnelle, soit la différence, exprimée en dB(A), entre, d'une part, la valeur $Levt$, au sens de l'article 1^{er}, 5°, de l'arrêté du 27 mai 1999, arrondi à l'unité inférieure, et, d'autre part, le niveau de bruit autorisé pour la période et la zone considérée, déterminé à l'article 2 du même arrêté. Ce montant est arrondi au multiple de cinq inférieur.

Lorsqu'un même vol a causé des dépassements dans plusieurs des trois zones définies à l'article 1^{er}, 7° à 9° de l'arrêté du 27 mai 1999, c'est l'émergence infractionnelle E la plus importante qui est retenue, et le montant obtenu par la formule rappelée ci-avant est majoré de 5 % si les dépassements ont été constatés dans deux zones, et de 10 % s'ils ont été constatés dans trois zones. En cas de récidive, les montants sont majorés de 20 %, la récidive consistant en l'augmentation d'au moins 20 % du nombre d'infractions commises par le même auteur au cours du même mois d'une au moins des trois années précédentes. Comme le précise encore la décision entreprise, le montant total de l'amende est

la somme des montants calculés pour les différents vols en infraction, conformément à l'article 41 de l'ordonnance de 1999.

Il peut également être rappelé que l'IBGE ne tient aucun compte dans ce calcul des dépassements des normes de moins de 9 dB(A) le jour et de moins de 6 dB(A) la nuit, de même que des dépassements de moins de 9 dB(A) survenus entre 6h45 et 7h ou entre 23h et 23h15.

Cette méthode d'établissement du montant de l'amende est raisonnable et prudente. Elle donne un montant de 625 euros pour un dépassement de la norme (émergence infractionnelle E) de 1 dB(A), et que ce montant croît proportionnellement à la hauteur du dépassement, selon une progression logarithmique de manière à atteindre un montant double dans l'hypothèse d'un important dépassement de la norme de 16 dB(A).

Dans la mesure où le collège d'Environnement examine le dossier dans sa totalité, c'est le collège qui confirme ou infirme l'amende. Le collège n'applique pas de barème comme ligne directrice de ses décisions.

L'appréciation faite par le collège de la hauteur de l'infraction est basée, d'une part, sur la fourchette que la législation permet en la matière et, d'autre part, sur les circonstances de la cause.

Le moyen est dès lors sans pertinence.

2.16. Unicité d'infraction

La requérante soutient que "l'IBGE ne pouvait pas augmenter l'amende pour les vols qui ont causé des infractions dans différentes zones" et "qu'en ce faisant, il a fait une application incorrecte du principe de l'unicité d'infraction". Elle estime qu'il y aurait lieu "de réduire le montant de l'amende comme si elle sanctionnait un seul et même dépassement".

La requérante n'indique pas en quoi la prise en compte de l'unicité d'infraction par l'IBGE serait critiquable. Sur ce point, la décision entreprise est justifiée comme suit :

“Considérant que l'arrêté du 27/05/1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien définit trois zones sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, la zone 0, la zone 1 et la zone 2. Pour la détermination du montant du montant de l'amende administrative, il a été décidé de ne pas tenir compte des dépassements suivants : [suit un tableau reprenant le descriptif de 54 dépassements imputés à la requérante] et cela afin de tenir compte de l'unicité d'infraction, puisque ces dépassements provenaient d'un même vol, qui a engendré un dépassement plus important à une autre station de mesure. Une augmentation de l'amende a toutefois été calculée pour les vols qui ont causé des infractions dans différentes zones et qui ont de ce fait occasionné des nuisances chez plus de personnes”.

Les dépassements figurant dans ce tableau correspondent effectivement à des vols de la requérante ayant provoqué un dépassement des normes à une autre station de mesure située dans une autre zone au sens de l'arrêté précité. Le nombre de personnes affectées par l'infraction constitue un élément pertinent, et d'ailleurs classique, dans la détermination de la gravité de celle-ci. La décision a donc fait une application correcte de la notion d'unicité d'infraction.

Le moyen n'est pas fondé.

2.17. Circonstances atténuantes

La requérante sollicite le bénéfice de circonstances atténuantes et la réduction de l'amende à l'euro symbolique.

Elle fait valoir que sa flotte est constituée d'avions silencieux relevant du chapitre 4, qu'elle fait tout pour ne pas dépasser les normes de bruit bruxelloises et que la plupart des infractions qui lui sont imputées ont été réalisées dans des circonstances atmosphériques défavorables.

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

La requérante n'apporte pas la preuve des efforts qu'elle déploierait dans le but de cesser de commettre des dépassements sonores. Elle ne démontre à suffisance aucun élément pouvant s'analyser comme circonstance atténuante. Ce dernier constat a pour conséquence que le fait que l'ordonnance de 1999 ne prévoyait pas explicitement la possibilité de reconnaître des circonstances atténuantes qui justifient d'infliger une amende d'un montant inférieur au minimum légal de 625 euros était sans incidence sur la décision de l'IBGE dans le cas d'espèce.

Ainsi, comme il a déjà été rappelé, il ressort de la motivation de la décision entreprise que l'IBGE n'a pas tenu compte des dépassements des normes inférieurs à 9 dB le jour et à 6 dB la nuit. Il n'est donc pas tenu compte des infractions causant la gêne sonore la plus faible.

Le moyen n'est pas fondé.

2.18. Suspension du prononcé - sursis

La requérante sollicite, dans son ultime moyen, le bénéfice d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation ou, à tout le moins, d'un sursis à l'exécution de la peine.

Ces mesures de mise à l'épreuve des délinquants, qui ont été introduites par la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, peuvent être décidées au pénal par un juge. Cette loi n'a pas vocation à être mise en œuvre par une autorité administrative infligeant une amende administrative et l'ordonnance de 1999 ne le prévoit pas non plus. Les amendes administratives répondent à une autre logique que les poursuites judiciaires, en manière telle que c'est sans entraîner de discriminations que certains mécanismes propres à la procédure pénale ne trouvent pas à s'appliquer dans le cadre des procédures administratives. À supposer même que les principes d'égalité et de non-discrimination accorderaient à l'autorité administrative la faculté de suspendre le prononcé ou de surseoir à l'exécution de l'amende, en l'espèce, le caractère répété des infractions empêcherait la partie requérante d'en bénéficier.

Les faits infractionnels sont démontrés à suffisance et la décision entreprise est régulière. Il ressort de l'ensemble des éléments au dossier que l'amende infligée est justifiée et son montant adéquat.

Le moyen n'est pas fondé.

Le collège d'Environnement [...] décide :

Article 1 : La décision du 1^{er} octobre 2012 par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE impose une amende administrative de 94.224 euros à DHL AIR LTD est confirmée.

[...] ».

Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Désignation de la partie adverse

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

V. Incidents de procédure

Par un arrêt n° 241.596 du 24 mai 2018, le Conseil d'État a posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, à la demande d'une compagnie aérienne, au sujet du mécanisme de la récidive tel que consacré par 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. Cette question préjudicielle étant également soulevée dans le présent recours à propos du treizième moyen, le Conseil d'État a décidé de ne pas traiter celui-ci, dans l'attente de la réponse de la Cour constitutionnelle.

Par son arrêt n° 73/2020 du 28 mai 2020, publié au *Moniteur* du 5 octobre 2020, la Cour a jugé que l'article 42 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999, précitée, interprété 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, viole les articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour a également rejeté la demande de la partie adverse de maintenir les effets de la disposition en cause.

À la suite de cet arrêt de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État a repris l'examen de l'affaire qui a donné lieu à la question préjudicielle, en permettant, au préalable, aux parties de déposer des derniers mémoires complémentaires, à la suite d'un rapport complémentaire fourni par l'auditeur en charge de l'instruction du dossier. Par son arrêt n° 249.923 du 25 février 2021, le

Conseil d'État a décidé d'annuler la sanction administrative attaquée compte tenu de la violation retenue par la Cour constitutionnelle, tout en écartant la demande de la partie adverse formulée à titre subsidiaire, d'annuler partiellement l'amende infligée pour ce qui concerne le montant de la majoration liée à la récidive. À cette occasion, la partie adverse n'a pas sollicité le maintien des effets de la décision attaquée.

Conformément à l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle, la compagnie aérienne concernée par la question préjudicielle ayant donné lieu à l'arrêt n° 73/2020, précité, a introduit un recours en annulation de l'article 42 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999, précitée, le 6 avril 2020. Ce recours est actuellement toujours pendant. La partie adverse a également introduit auprès de la Cour une demande de maintien des effets en cas d'annulation de la disposition litigieuse.

Sans avoir été informé préalablement de ce recours en annulation par les parties, le Conseil d'État a fixé, à plusieurs audiences, d'autres dossiers relatifs à des amendes administratives infligées aux compagnies aériennes dont les recours soulèvent tous le problème de la récidive et, par son arrêt n° 250.381 du 22 avril 2021, il a, une nouvelle fois, annulé la sanction administrative infligée eu égard à l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, tout en écartant la demande d'une annulation partielle formulée par la partie adverse laquelle n'a pas sollicité le maintien des effets de la décision attaquée.

Le présent dossier a été fixé à l'audience du 8 juin 2021 et, à cette occasion, les parties ont plaidé à la fois sur les conséquences des procédures devant la Cour constitutionnelle ainsi que sur les moyens soulevés par la partie requérante. En vue de cette audience, le conseil de la partie adverse a notamment précisé, dans un courriel du 21 mai 2021, qu'« à défaut d'attendre l'arrêt d'annulation de la Cour constitutionnelle », il invite le Conseil d'État à « statuer sur une demande qui sera faite à l'audience de maintenir lui-même les effets de l'annulation à la partie non-récidive (qui serait jugée légale par le rejet des autres moyens) même si toute l'amende est annulée pour cause de récidive illégale ».

Lors des plaidoiries, le conseil de la partie adverse a, une nouvelle fois, invité le Conseil d'État à limiter l'annulation à la partie de l'amende administrative qui correspond au montant de la majoration liée à la prise en considération de la récidive, en faisant valoir qu'il était possible d'identifier les deux composantes de l'amende administrative. Il a également demandé, dans l'hypothèse où le Conseil d'État ne procéderait pas à une annulation partielle de l'amende infligée, de maintenir les effets de cette amende sauf pour ce qui concerne sa majoration liée à la

prise en considération de la récidive. Se fondant sur les arrêts n^{os} 243.309 du 20 décembre 2018 et 244.351 du 2 mai 2019, il estime que cette demande de maintien des effets peut être formulée à l'audience.

À l'audience, le conseil de la partie requérante a contesté à la fois la compétence du Conseil d'État de procéder à une annulation partielle de l'amende litigieuse dès lors qu'il n'est pas habilité à réformer une telle amende, ainsi que la demande de maintien des effets, estimant que celle-ci est irrecevable au regard de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure qui prévoit que pareille demande doit être formulée, au plus tard, dans le dernier mémoire. Il a ainsi fait référence à l'arrêt n° 241.060 du 21 mars 2018.

Au vu de ce qui précède, s'il n'entre pas dans les intentions du Conseil d'État d'interférer dans la procédure qui est actuellement pendante devant la Cour constitutionnelle, il lui appartient cependant de rendre la justice dans un délai raisonnable et d'avancer dans le traitement du recours qui lui est soumis, notamment en examinant les nouvelles demandes qui ont été formulées par la partie adverse dans le contexte de l'audience.

À cette fin, il convient d'inviter, dans le respect du principe du double examen, l'auditeur rapporteur à émettre un avis sur les deux aspects de la demande de la partie adverse.

Il s'agit, d'une part, d'examiner la compétence du Conseil d'État de procéder à une annulation partielle de l'amende infligée et d'apprécier si ce faisant, il n'y aurait pas une réformation de l'amende administrative attaquée ainsi que, d'autre part, d'examiner la recevabilité et le bien-fondé de la demande de maintien des effets de cette amende hors le montant correspondant à la majoration intervenue pour cause de récidive.

Dans la mesure où les réponses données à ces questions pourraient être influencées par l'arrêt de la Cour constitutionnelle se prononçant sur le recours en annulation de l'article 42 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999, précitée, et sur la demande de maintien des effets de la partie adverse, il y a lieu, conformément à l'article 24, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur rapporteur de prendre connaissance de cet arrêt, le cas échéant, et d'en examiner les conséquences éventuelles sur la présente affaire, ainsi que sur les demandes d'annulation partielle et de maintien des effets précitées.

Par ailleurs, la partie requérante a également formulé à l'audience de nouveaux moyens ou étendu la portée de certains d'entre eux dont il convient d'examiner la recevabilité et, le cas échéant, le fondement.

**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.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de rédiger un rapport complémentaire en tenant compte, le cas échéant, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle qui sera rendu dans l'affaire portant le numéro de rôle 7552.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 28 juin 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé.

Pascale Vandernacht.