

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.099 du 28 juin 2021

A.221.357/XV-3319

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 30 janvier 2017, la société de droit anglais DHL AIR Ltd demande l'annulation de la décision du collège d'Environnement du 25 novembre 2016 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE) [actuellement Bruxelles Environnement] du 11 mai 2016 lui infligeant une amende administrative de 61.223 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 durant les mois de juin à août 2014.

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, comparaissant pour la partie requérante, et M^e François Tulkens, avocat, comparaissant 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 Zaventem.

2. Les 20 et 27 août et 6 octobre 2014, deux inspecteurs de l'IBGE (Bruxelles Environnement) dressent des procès-verbaux d'infraction à sa charge, 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 le mois de juin, juillet et août 2014.

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

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

3. Par un courrier du 1^{er} février 2016, 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 faire part de son souhait d'être entendue dans les trente jours, et qu'à défaut, il sera considéré qu'elle n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en possession de l'IBGE (Bruxelles Environnement).

4. Le 5 février 2016, le conseil de la partie requérante demande à l'IBGE (Bruxelles Environnement) de lui communiquer, d'une part, une copie des données brutes émanant de BAC et de Belgocontrol ainsi que des tracés radars pertinents et, d'autre part, une liste reprenant tous les vols en partance de Bruxelles dans le courant des mois considérés, leurs dates, leurs routes, et l'identification de ceux qui ont fait l'objet d'un avertissement ou un procès-verbal.

5. Le 10 février 2016, l'IBGE (Bruxelles Environnement) communique au conseil de la requérante les données émanant de BAC et de Belgocontrol et l'informe que les tracés radar ne sont pas utilisés pour établir les infractions et qu'il ne dispose pas d'un relevé systématique reprenant la liste des vols opérés corrélée aux vols en infraction.

6. Le 4 mars 2016, le conseil de la partie requérante demande à l'IBGE (Bruxelles Environnement) de lui communiquer le relevé des vols pris en infraction dans le courant des mois considérés et de lui indiquer ceux qui ont fait l'objet d'un procès-verbal plutôt que d'un avertissement.

7. Le 17 mars 2016, l'IBGE (Bruxelles Environnement) communique un lien internet vers un site reprenant le relevé des vols en infraction et indique que les procès-verbaux sont en cours de traitement pour amende administrative alternative et qu'ils ne peuvent être communiqués.

8. Le 8 avril 2016, la partie requérante adresse un mémoire à l'IBGE (Bruxelles Environnement).

9. Le 11 mai 2016, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement) inflige une amende administrative de 61.223 euros à la partie requérante.

10. Le 11 juillet 2016, la partie requérante introduit un recours devant le collège d'Environnement contre cette décision. Elle y indique qu'elle est privée du 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 l'IBGE (Bruxelles Environnement) ne pouvait pas la déclarer coupable d'avoir commis des faits imprévisibles, que ses droits de la défense ont été violés, que sa culpabilité n'est pas établie à suffisance de droit, que les infractions ont été commises sous la contrainte ou dans l'ignorance invincible, qu'il n'est pas établi que les sonomètres ont été homologués, que les procès-verbaux sont nuls, que l'article 48 du Code de l'inspection interdit que l'amende soit supérieure à 0 €, qu'elle bénéficie de circonstances atténuantes, et qu'elle demande le bénéfice du sursis.

11. Le 17 octobre 2016, le collège d'Environnement tient une séance au cours de laquelle le recours de la partie requérante est examiné et au cours de laquelle cette dernière dépose une note d'audience.

12. Le 24 octobre 2016, l'IBGE (Bruxelles Environnement) communique ses observations sur les arguments invoqués par la partie requérante au collège d'Environnement.

13. Le 2 novembre 2016, le conseil de la partie requérante communique un mémoire additionnel au collège d'Environnement.

14. Le 25 novembre 2016, le collège d'Environnement décide de confirmer la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement).

Cette décision, qui est communiquée à la partie requérante par un courrier du même jour, se présente comme suit :

« Vu l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, ci-après dénommée "l'ordonnance du 17 juillet 1997", 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° 14082[...] - juin 2014;
- l'avis du 26 août 2014 par lequel le procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
- le procès-verbal d'infraction n° 140827[...] - juillet 2014;
- l'avis du 4 septembre 2014 par lequel le procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
- le procès-verbal d'infraction n° 141006[...] - août 2014;
- l'avis du 17 octobre 2014 par lequel le procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
- la lettre de l'IBGE du 1^{er} février 2016 invitant la compagnie aérienne DHL AIR à lui faire part de ses moyens de défense;
- le mémoire en défense de la compagnie aérienne DHL AIR réceptionné à l'IBGE le 11 avril 2016;
- la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE du 11 mai 2016 infligeant une amende administrative de 61.223 euros à la compagnie aérienne DHL AIR, décision notifiée le jour même;
- le recours introduit le 11 juillet 2016 par la compagnie aérienne DHL AIR, devant le collège d'Environnement;
- la note complémentaire et l'analyse technique communiquées par le conseil de la compagnie aérienne DHL AIR au collège d'Environnement lors de l'audience du 17 octobre 2016;
- le mémoire en réponse transmis par le conseil de l'IBGE au collège d'Environnement le 24 octobre 2016;
- la note complémentaire transmise par le conseil de la compagnie aérienne DHL AIR au collège d'Environnement le 2 novembre 2016.

Entendu le rapport de Madame [A.H.] en séance du 17 octobre 2016.

Entendu, lors de cette même séance, M^e Tamara Leidgens, conseil de la compagnie aérienne DHL AIR, M. T.D., ingénieur industriel, pilote et formateur de la compagnie aérienne DHL AIR Ltd, conseil technique de la requérante, M. R.S., "Head Legal Europe" de la compagnie aérienne DHL AIR Ltd, accompagnant M. T.D., et M^e Jacques Sambon, conseil de l'IBGE.

A. Procédure

Les 20 août, 27 août, 26 mai et 6 octobre 2014, l'IBGE a dressé, à charge de la compagnie aérienne DHL AIR, trois procès-verbaux portant respectivement les références [...]. Il en résulte que DHL AIR aurait commis 49 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 DHL AIR respectivement les 25 août, 1^{er} septembre et 9 octobre 2014, en lui indiquant que ces documents étaient aussi envoyés au procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier ayant notifié ses décisions de ne pas exercer de poursuites les 26 août, 4 septembre et 17 octobre 2014, l'IBGE a écrit à DHL AIR le 1^{er} février 2016, qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant aux articles 44 et 45 du Code de l'inspection.

Le 8 avril 2016, l'IBGE a reçu les arguments de défense du conseil de la compagnie aérienne DHL AIR.

Par une décision du 11 mai 2016, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE a infligé une amende administrative d'un montant de 61.223 euros à la compagnie aérienne DHL AIR pour des infractions à l'article 33, 7^o, 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, avoir constaté, pour les mois de juin 2014 et d'août 2014, 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 ce mois.

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

date de l'infraction heure début	date de l'infraction heure fin	zone	nbre de zones	no rm e	SEL	E	Montant de l'amende	callsig n	récidiv e
03/06/2014 06:17:15	03/06/2014 06:17:50	0	1	70	84,2	14,2	1135	DHK081	x
04/06/2014 06:15:63	04/06/2014 06:16:29	0	1	70	85	15	1190	DHK081	
06/06/2014 06:24:41	06/06/2014 06:25:15	0	1	70	84,7	14,7	1135	DHK081	
07/06/2014 06:32:51	07/06/2014 06:33:19	0	1	70	82,8	12,8	1035	DHK081	
12/06/2014 06:11:12	12/06/2014 06:11:46	0	1	70	85	15	1190	DHK081	
13/06/2014 06:13:52	13/06/2014 06:14:23	0	1	70	83,9	13,9	1085	DHK081	
17/06/2014 06:19:54	17/06/2014 06:20:24	0	1	70	82,5	12,5	1035	DHK081	
18/06/2014	18/06/2014	0	1	70	84	14	1135	DHK0	

06:19:31	06:20:04							81	
19/06/2014 06:18:07	19/06/2014 06:18:40	0	1	70	84	14	1135	DHK0 81	
20/06/2014 06:11:44	20/06/2014 06:12:16	0	1	70	84,2	14 2	1115	DHK0 81	
21/06/2014 06:19:39	21/06/2014 06:20:11	0	1	70	84	14	1135	DHK0 81	
22/06/2014 00:03:39	22/06/2014 00:04:04	0	1	70	82,8	12 ,8	1035	DHK9 74	
26/06/2014 06:12:14	26/06/2014 06:12:47	0	1	70	85	15	1190	DHK0 81	
27/06/2014 06:19:27	27/06/2014 06:19:53	0	1	70	82	12	1035	DHK0 81	
28/06/2014 06:16:08	28/06/2014 08:16:34	0	1	70	82,1	12 ,1	1035	DHK0 81	
01/07/2014:06 :13:57	01/07/2014 06:14:28	0	1	70	83,8	13 ,8	1085	DHK0 81	
02/07/2014 06:21:21	02/07/2014 06:21:52	0	1	70	84,8	14 ,8	1135	DHK0 81	
03/07/2014 06:17:06	03/07/2014 06:17:32	0	1	70	82,9	12 ,9	1035	DHK0 81	
05/07/2014 06:33:19	05/07/2014 06:33:48	0	1	70	82	12	1035	DHK0 81	
08/07/2014 06:22:12	08/07/2014 06:22:45	0	1	70	84,4	14 ,4	1135	DHK0 81	
09/07/2014 06:20:04	09/07/2014 06:20:36	0	1	70	84,3	14 ,3	1135	DHK0 81	
12/07/2014 06:23:07	12/07/2014 06:23:32	0	1	70	80,8	10 ,8	945	DHK0 81	
18/07/2014 06:29:40	16/07/2014 06:30:12	0	1	70	83,8	13 ,8	1085	DHK0 81	
17/07/2014 06:12:27	17/07/2014:06:12: 59	0	1	70	84,3	14 ,3	1135	DHK0 81	
18/07/2014 06:17:31	18/07/2014 06:17:59	0	1	70	82,7	12 ,7	1035	DHK0 81	
23/07/2014 06:19:29	23/07/2014 06:19:5	0	1	70	84,1	14 ,1	1135	DHK0 81	
26/07/2014 06:36:40	26/07/2014 06:37:12	0	1	70	84,5	14 ,5	1135	DHK0 81	
29/07/2014 06:14:42	29/07/2014 06:15:12	0	1	70	82,7	12 ,7	1035	DHK0 81	
30/07/2014 06:17:14	30/07/2014 06:17:49	0	1	70	85,1	15 ,1	1190	DHK0 81	
31/07/2014 06:11:09	31/07/2014 06:11:43	0	1	70	65,3	15 ,3	1190	DHK0 81	
02/08/2014 08:26:07	02/08/2014 08:26:40	0	1	70	84,1	14 ,1	1135	DHK0 81	
05/08/2014 06:07:47	05/08/2014 06:08:23	0	1	70	84,8	14 ,8	1135	DHK0 81	
06/08/2014 00:53:40	06/08/2014 06:54:11	0	1	70	84	14	1135	DHK0 81	
07/08/2014 06:14:32	07/08/2014 06:15:09	0	1	70	84,4	14 ,4	1135	DHK0 81	
08/08/2014 06:18:25	08/08/2014 06:18:53	0	1	70	82,3	12 ,3	1035	DHK0 81	
12/08/2014 06:09:49	12/08/2014 06:10:16	0	1	70	81,8	11 ,8	990	DHK0 81	x
13/08/2014 06:17:47	13/08/2014 06:18:21	0	1	70	84,7	14 ,7	1135	DHK0 81	
14/08/2014 06:14:22	14/08/2014 06:14:55	0	1	70	85	15	1190	DHK6 81	
15/08/2014 06:17:31	15/08/2014 06:18:05	0	1	70	84,8	14 ,8	1135	DHK0 81	
16/08/2014 06:19:31	16/08/2014 06:20:03	0	1	70	84,4	14 ,4	1135	DHK0 81	
19/08/2014 06:21:09	19/08/2014 06:21:38	0	1	70	82,6	12 ,6	1035	DHK0 81	
20/08/2014 06:15:55	20/08/2014 06:16:26	0	1	70	83,7	13 ,7	1085	DHK0 81	
21/08/2014 06:15:11	21/08/2014 06:15:42	0	1	70	84,1	14 ,1	1135	DHK0 81	
22/08/2014 06:17:21	22/08/2014 06:17:51	0	1	70	82,5	12 ,5	1035	DHK0 81	
23/08/2014 06:15:48	23/08/2014 06:16:20	0	1	70	84,5	14 ,5	1135	DHK0 81	
27/08/2014 06:14:21	27/08/2014 06:14:55	0	1	70	84,8	14 ,8	1135	DHK0 81	

28/08/2014 06:18:04	28/08/2014 06:18:36	0	1	70	83,9	13 ,9	1085	DHK0 81	
29/08/2014 06:26:37	29/08/2014 06:27:08	0	1	70	83,3	13 ,3	1085	DHK0 81	
30/08/2014 23:55:56	30/08/2014 23:56:37	1	1	80	86,9	6, 9	785	DHK9 74	

L'IBGE précise dans cette annexe que le montant de l'amende administrative alternative des mois pour lesquels la récidive est constatée est majoré de 20 %.

Le 11 juillet 2016, le conseil de la compagnie aérienne DHL AIR Ltd introduit un recours devant le collège d'Environnement contre la décision de l'IBGE.

B. Au fond

0. Préalable : la flotte de la requérante

La requérante expose d'abord que les avions qui composaient sa flotte durant la période en cause, bien que "Chapitre 3", satisfont déjà aux prescriptions techniques du "Chapitre 4" (mieux défini à l'occasion de l'examen du 2^e moyen) de sorte qu'ils appartiennent à la catégorie des avions les plus silencieux. Elle estime que c'est un élément à prendre en considération pour l'examen du recours.

Elle invoque ensuite les moyens suivants.

1. "L'absence du double degré de juridiction"

1.1. Exposé du moyen

Dans un premier moyen, la requérante rappelle que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) consacre le droit de toute personne faisant l'objet d'une accusation en matière pénale de voir sa cause entendue par un "tribunal indépendant et impartial" (article 14, § 1^{er}) et le droit de toute personne déclarée coupable d'une infraction à un double degré de juridiction (article 14, § 5). Elle déduit des travaux préparatoires du PIDCP que le double degré de juridiction doit lui-même être assuré par des tribunaux indépendants et impartiaux.

Dans son arrêt n° 226.720 du 12 mars 2014, le Conseil d'État a considéré le moyen tiré de la violation des articles 14, §§ 1^{er} et 5, du PIDCP non fondé au motif que l'article 14, § 5, ne s'appliquerait pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives.

La requérante observe que, selon l'exposé des motifs du projet de loi portant assentiment au Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), l'article 2 du Protocole, contrairement à l'article 14, § 1^{er} et 5, du PIDCP, n'a pas vocation à s'appliquer en cas d'infractions jugées par des autorités administratives.

Elle note que, dans leur ouvrage "La Convention européenne des droits de l'homme", les Professeurs Jacques VELU et Rusen ERGEC relèvent une même différence de portée des articles 14 du PIDCP et 2 du protocole n° 7 à la CEDH.

Elle en déduit que l'article 14 du PIDCP s'applique aux infractions jugées par les autorités administratives.

Constatant avoir "été privée de ce droit, l'IBGE et le collège d'Environnement ne présentant pas les qualités requises pour constituer un "tribunal" au sens de

l'article 14" du PIDCP, elle conclut qu'il n'y a pas lieu de déclarer la requérante coupable d'infractions.

1.2. Examen du moyen

La requérante a rappelé la position du Conseil d'État, selon laquelle l'article 14, § 5, du PIDCP ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives, position encore exprimée récemment par le Conseil d'État dans ses arrêts du 14 octobre 2016 n° 236.121 en cause de Kalitta Air L.L.C, n° 236.126 en cause de European Air Transport Leipzig GmbH et n° 236.127 en cause de DHL International BSC, notamment.

Au surplus, on notera que c'est l'ordonnance de 1999 puis, aujourd'hui, le Code de l'inspection, qui confèrent au collège d'Environnement sa compétence pour connaître des recours dirigés contre les décisions de l'IBGE d'infliger les amendes administratives prévues par les mêmes ordonnances. Le grief formulé par la requérante correspond donc à une critique de la législation applicable.

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 la conformité aux traités de la législation dont la mise en œuvre participe de leurs compétences.

Le moyen n'est pas fondé.

2. "La violation des articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE"

2.1. Exposé du moyen

2.1.1. La requérante soutient que la réglementation bruxelloise, en érigeant des normes de bruit d'immission, a instauré une mesure de restriction d'exploitation interdite sous cette forme 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 s.a. 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".

Elle évoque ensuite l'arrêt n° 229.395 du 28 novembre 2014 dans lequel le Conseil d'État rappelait l'arrêt du 8 septembre 2011 de la CJUE. Dans l'arrêt de la CJUE, celle-ci précisait encore que la réglementation sonore de la Région de Bruxelles-Capitale constituerait une restriction d'exploitation si elle était "si restrictive [qu'elle contraint] les exploitants d'aéronefs de renoncer à leur activité

économique". Elle en déduit que la question peut se résumer à celle de savoir si une compagnie aérienne peut se prémunir du risque de dépasser les normes de bruit autrement qu'en cessant ses activités.

2.1.2. À cette dernière question, elle apporte une réponse négative :

- le risque de dépasser les normes de bruit bruxelloise ne se présente que lorsque Belgocontrol impose le survol de la Région bruxelloise;
- l'utilisation des avions relevant du "Chapitre 4" ne permet pas de se prémunir contre la commission d'infractions;
- les avions survolent tous les sonomètres en pilotage automatique, ce qui exclut que la manière dont les avions sont pilotés explique que certains soient pris en infraction et d'autres pas.

2.1.3. La requérante rappelle l'appréciation du collège d'Environnement, partagée par le Conseil d'État, selon laquelle "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". Elle précise que l'impondérable a été défini comme un "élément imprévisible qui influe sur la détermination des événements" et comme un "facteur, événement, cause morale ou psychologique qui ne peut être ni calculé ni prévu mais dont l'effet peut être déterminant". Elle estime qu'il est par définition impossible d'adapter son comportement à un impondérable et en déduit avoir démontré que le seul moyen par lequel une compagnie peut se prémunir du risque de dépasser les normes de bruit est de cesser toute exploitation au départ de cet aéroport. À l'appui de sa déduction, elle cite un extrait de l'avis formulé par la Commission européenne le 22 juin 2010 dans la procédure devant la CJUE n° C-120/10, sur question préjudicielle. Elle en conclut que l'arrêté du 27 mai 1999 aurait les mêmes effets qu'une interdiction d'accès à l'aéroport et que, partant, la réglementation bruxelloise constituerait une restriction d'exploitation au sens de l'article 2 de la directive 2002/30/CE. Cette restriction contreviendrait aux articles 4 et 6 de la directive, de sorte qu'une amende infligée sur cette base contreviendrait également à la directive.

2.1.4. Elle fait observer que la plupart des autres aéroports de l'Union européenne auraient recours à un système différent de maîtrise des immissions sonores (*le track management*).

2.1.5. S'appuyant sur de la doctrine et de la jurisprudence de la CJUE, la requérante soutient qu'il revient à toute autorité administrative de refuser d'appliquer une disposition de droit interne contraire à une norme de droit communautaire directement applicable dans notre ordre juridique.

2.2. Examen du moyen

2.2.1. Suite à l'arrêt de la CJUE du 8 septembre 2011 vanté par la requérante (affaire C-120/10), le Conseil d'État, juridiction de renvoi, dans son arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, 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 EAT n° 224.234 du 3 juillet 2013, le Conseil d'État a également rejeté un moyen similaire :

" 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, 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 de manière à ne pas commettre d'infraction; que le moyen n'est pas fondé".

Cette jurisprudence a encore été confirmée dans l'arrêt du Conseil d'État n° 236.131 du 14 octobre 2016, en cause de Kalitta Air LLC.

2.2.2. Selon la requérante, il y aurait lieu de vérifier si une compagnie aérienne peut se prémunir du risque de commettre une infraction pénale lorsqu'elle décolle de ou atterrit à Bruxelles autrement qu'en cessant ses activités : à défaut, les normes bruxelloises auraient le même effet qu'une interdiction d'entrée.

Comme l'a déjà relevé maintes fois le Conseil d'État, la circonstance que le risque de dépasser les normes de bruit bruxelloises 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.

De même, il va de soi que l'utilisation des avions relevant du "Chapitre 4" (c'est-à-dire des avions qui satisfont aux normes acoustiques du volume 1, deuxième partie, chapitre 4, de l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale) 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. De plus, le fait que la requérante, en utilisant le pilote automatique, ne soit pas toujours détectée en infraction ne démontre pas, en soi, que cette manière de piloter soit la meilleure au regard du respect des normes sonores. 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 (voy. 6^e moyen). Le pilotage

manuel pourrait permettre aux pilotes de faire le meilleur usage des paramètres de navigation restant à leur appréciation.

2.2.3. Le motif des décisions du collège d'Environnement que la requérante rappelle et qui a trait aux "impondérables" (point 2.1.3. *supra*) doit se comprendre en ce sens que les compagnies aériennes devraient intégrer, dans leur comportement, une marge de sécurité par rapport aux normes, dès lors que certains facteurs extérieurs pourraient marginalement affecter le niveau d'immission. Cette analyse rejoint celle exprimée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 224.234 du 3 juillet 2013 : "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 de manière à ne pas commettre d'infraction".

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).

Ce ne sont donc pas ces facteurs extérieurs qui déterminent la commission ou non d'une infraction mais la négligence consistant à ne pas prendre, dans le choix des paramètres de pilotage, une marge de sécurité suffisante.

2.2.4. 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.

2.2.5. Au surplus, pour conclure comme la requérante que la législation bruxelloise 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 elles ni à celles d'entre elles qui survolent la Région de Bruxelles-Capitale.

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

2.2.6. La requérante invoque également les observations écrites formulées par la Commission européenne le 22 juin 2010 à l'occasion de la procédure devant la 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». (...)

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/CE.

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

2.2.7. 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.

2.2.8. 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, 2^e partie, chapitre 4, de l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale.

Comme le montre la note d'observations de l'IBGE (point 4), la flotte de la requérante, composée d'avions qui respecteraient les normes "chapitre 4", a accompli durant la période litigieuse un grand nombre de vols pour lesquels aucun dépassement n'a été enregistré. 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 les avions de la catégorie "chapitre 4".

2.2.9. 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.

Le moyen n'est pas fondé.

3. "Le caractère imprévisible des infractions imputées à la requérante"

3.1. Exposé du moyen

Dans son arrêt n° 158/2004 du 20 octobre 2004, la Cour constitutionnelle a précisé qu'il "découle (...) des articles 12 et 14 de la Constitution (...) que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au

moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable ou non”. Dans son arrêt n° 182/2009 du 12 novembre 2009, elle a par ailleurs énoncé que le “principe de légalité en matière pénale procède de l’idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable”.

En vertu de l’article 20, 4°, de l’ordonnance du 17 juillet 1997 et de l’article 31 du Code de l’inspection, commet une infraction celui qui, au moins par négligence, “crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement (...)”.

Dans un troisième moyen, la requérante rappelle que les normes de bruit applicables sont des normes d’immission : elles ne se rapportent donc pas directement au bruit émis par l’avion mais bien au bruit perçu au sol lors du passage d’un avion. Ce bruit dépend d’impondérables, comme l’a d’ailleurs reconnu le collège d’Environnement : “considérant que l’arrêté du 27 mai 1999 introduit des normes d’immission, un type de normes où le lien de la source à l’effet contient par définition une marge d’impondérables”. En considérant que “même si des variables extérieures influencent le niveau de bruit perçu au sol, il n’en reste pas moins que la définition du fait sanctionné est précise”, le Conseil d’État a lui aussi reconnu que les normes de bruit contiennent une marge d’impondérables.

L’impondérable peut être défini comme un “élément imprévisible qui influe sur la détermination des événements”, ou comme un “facteur, événement, cause morale ou psychologique qui ne peut être ni calculé ni prévu mais dont l’effet peut être déterminant”.

La requérante en déduit qu’il est par définition impossible d’adapter son comportement à un impondérable.

Les dispositions bruxelloises érigeant en infraction le dépassement des normes d’immission sonores sont formulées en des termes qui ne permettent pas aux pilotes de savoir, au moment où ils adoptent un comportement, si celui-ci est punissable ou non.

La requérante en conclut que si le collège d’Environnement décidait de lui infliger une amende administrative, il violerait le principe général de la légalité et de la prévisibilité des délits.

3.2. Examen du moyen

Quant aux incriminations, elles sont clairement définies, ainsi qu’il ressort notamment de l’arrêt n° 230.478 du 11 mars 2015 du Conseil d’État, qui énonce que “le législateur n’a pas érigé en infraction une circonstance imprévisible ni une situation définie en termes vagues, mais bien le résultat précisément chiffré d’un comportement, en l’occurrence le dépassement d’un niveau de bruit déterminé par le Gouvernement; (...) même si des variables extérieures influencent le niveau de bruit perçu au sol, il n’en reste pas moins que la définition du fait sanctionné est précise”.

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.

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 (voy. à ce propos l'examen du 4^e moyen, *infra*).

Durant l'exposé qu'il a effectué au cours de l'audition par le collège d'Environnement, Monsieur T.D. a évoqué l'influence possible de différents paramètres atmosphériques sur les niveaux d'immission sonore. Il s'agit toutefois d'un exposé abstrait et non d'une analyse, statistique par exemple, de l'effet concret des paramètres atmosphériques sur ces niveaux d'immission. Les prévisions de cet exposé sont d'ailleurs largement contredites par l'analyse statistique proposée par l'IBGE dans sa note d'observations (voy. l'examen des 8^e et 10^e moyens, *infra*).

En ce qui concerne plus précisément l'argument tiré de l'existence d'"impondérables", il est renvoyé à l'examen du 2^e moyen, *supra*.

Le moyen n'est pas fondé.

4. "La violation des droits de la défense de la requérante"

4.1. Exposé du moyen

Dans une précédente décision, le collège d'Environnement a reproché à une compagnie d'aviation de ne pas avoir "analysé ou fait analyser systématiquement l'ensemble des paramètres susceptibles d'influencer l'immission sonore au départ du territoire régional, de manière à adapter son comportement" et de n'avoir pas démontré que la commission des infractions dépendait des instructions contraignantes des autorités fédérales.

La requérante explique que, pour ce motif, son conseil a demandé à l'IBGE diverses informations (liste des vols partant de l'aéroport durant les mois considérés, leur date, la route suivie, l'identification des vols qui ont donné lieu à des procès-verbaux, l'identification des vols qui ont donné lieu à un avertissement) en vue d'apporter la preuve que les infractions imputées ne s'expliquent pas par une quelconque négligence de sa part mais bien par la route suivie sur instructions contraignantes de l'État et par les conditions atmosphériques.

À la suite de la réponse de l'IBGE que les données demandées n'étaient pas encore disponibles, la requérante a revu sa demande d'informations à la baisse. L'IBGE lui a alors transmis un lien vers la page internet où se trouve le relevé du nombre de vols pris en infraction chaque mois. Toutefois ce relevé ne précise pas les circonstances dans lesquelles les infractions ont été commises et ne permet donc pas à la requérante d'étudier en profondeur les infractions identifiées par l'IBGE pendant la période considérée. La requérante ne peut donc pas démontrer que la cause des infractions n'est pas sa négligence mais des variables indépendantes de sa volonté et par rapport auxquelles elle est impuissante.

L'IBGE prétend que « l'intérêt public servi par une telle divulgation a in casu moins d'intérêt que le principe du secret de l'instruction et la protection de la confidentialité des données à caractère personnel ». Cependant, pour la requérante, l'IBGE aurait pu y remédier en masquant l'identité des compagnies aériennes listées ou en imposant la signature d'un accord de confidentialité couvrant l'identité de ces compagnies.

En refusant l'accès à ces informations, l'IBGE empêche la requérante de se défendre et viole les droits de la défense.

4.2. Examen du moyen

4.2.1. La demande d'informations formulée par la requérante, même revue à la baisse, portait sur une liste de vols et sur diverses caractéristiques de ces vols. L'identification d'un vol suppose l'identification de la compagnie aérienne qui l'a réalisé. Pour répondre à la demande de la requérante, l'IBGE devait préciser lesquels de ces vols avaient été constatés en infraction. C'est donc justement que l'IBGE a objecté qu'une telle demande emportait la violation du "principe du secret de l'instruction et [de] la protection de la confidentialité des données à caractère personnel" (voy. articles 11, § 2, 3°, 4° et 6°, et § 3, de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale).

La requérante soutient que l'IBGE aurait pu rendre anonymes les données communiquées. Toutefois, vu les données sollicitées dans la demande revue à la baisse par le conseil de la requérante (relevé des vols pris en infraction et précision de ceux qui ont donné lieu à un procès-verbal plutôt qu'à un avertissement), la requérante n'aurait rien pu déduire de données anonymes. Quant à l'accord de confidentialité proposé après coup par la requérante, il ne résolvait pas le problème de son accès à des données à caractère personnel et confidentielles, relatives à des compagnies tierces objets de poursuites en cours.

4.2.2. En outre, la requérante précise que son objectif était d'analyser les paramètres susceptibles d'influencer l'immission sonore d'un vol. Or, le seul paramètre dont la requérante a sollicité la communication et qui paraît de nature à influencer le niveau d'immission est la route suivie. La demande ne portait pas, en particulier, sur le type d'avion ou les conditions atmosphériques. Les données sollicitées par la requérante n'étaient donc manifestement pas de nature à faciliter sa défense et, en particulier, pas de nature à lui permettre d'effectuer l'analyse annoncée.

Dans ces conditions, en ne communiquant que certaines des données sollicitées, l'IBGE n'a pas pu violer les droits de la défense.

4.2.3. Enfin, il n'apparaît pas pourquoi la requérante ne procède pas à l'analyse des paramètres relatifs à ses propres vols, ceci sur une période plus ancienne pour laquelle elle dispose déjà des données nécessaires ou pour laquelle elle peut, à défaut, se les faire communiquer par l'IBGE. La requérante était donc en mesure d'effectuer l'analyse qu'elle souhaitait effectuer, de sorte que ses droits de la défense n'ont pas pu être violés.

Le moyen n'est pas fondé.

5. "La culpabilité de la requérante n'est pas établie à suffisance de droit"

5.1. Exposé du moyen

5.1.1. Dans un cinquième moyen, la requérante rappelle la présomption d'innocence figurant à l'article 6, § 2, de la CEDH, laquelle implique notamment que les tribunaux fondent leurs déclarations de culpabilité sur des preuves suffisantes. Elle estime que tel n'est pas le cas de la décision attaquée et que la présomption n'a pas été respectée.

5.1.2. Depuis le 1^{er} janvier 2015, l'article 31, § 2, du Code de l'inspection instaure une présomption de négligence dans le chef de la compagnie poursuivie pour n'avoir pas respecté les normes de bruit bruxelloises. La requérante n'a commis aucune négligence :

- Ses avions satisfont déjà aux normes acoustiques du "chapitre 4".

- "Pour chacun des vols en cause, elle a rempli toutes les conditions d'exploitation (arrêté ministériel du 3 mai 2004 et arrêtés modificatifs) et suivi les procédures de vol imposées par les autorités fédérales". La requérante évoque les méthodes mises en œuvre par les autorités pour assurer la sécurité des avions lors des phases de décollage, d'approche et de d'atterrissage et, simultanément, une exploitation à moindre bruit de l'aéroport, en ce compris son trafic. Elle rappelle que, lors du survol des sonomètres régionaux, les avions en phase de décollage doivent respecter ces procédures de vol. Elle précise que, durant ce survol, tous les avions sont en pilotage automatique afin de respecter au mieux les instructions fédérales relatives aux routes à suivre. Aucune négligence ne peut donc être reprochée à ses pilotes.

Le collège d'Environnement a estimé que les pilotes pourraient éventuellement faire meilleur usage de la marge de manœuvre que leur laissent les instructions des autorités en ne recourant pas au pilotage automatique. La requérante estime que cela est impossible, notamment du fait que le bruit perçu au sol n'est pas mesurable depuis l'avion.

La requérante a d'ailleurs maintes fois demandé à l'IBGE de lui indiquer ce qu'elle pourrait faire pour éviter de commettre les dépassements en cause.

- Pour le surplus, la non-communication par l'IBGE des données qu'elle lui a réclamées (*cf. supra*, 4^e moyen) la place dans l'impossibilité de démontrer l'absence de négligence dans son chef. Aussi la charge de la preuve repose-t-elle sur l'IBGE. Pourtant, l'Institut n'a pas démontré la négligence de la requérante.

Dès lors, elle ne peut être déclarée coupable des infractions ici en cause.

5.1.3. En outre, l'identification de la requérante comme auteur des infractions ne présenterait pas le degré de certitude requis par l'article 6, § 2, de la CEDH.

Les procès-verbaux précisent que la requérante a été identifiée comme auteur des infractions sur la seule base des données reçues de BAC et de Belgocontrol. Or, ces données ne reprennent pas l'ensemble des appareils survolant les sonomètres. Elle rappelle une décision du 2 février 2006 par laquelle l'IBGE avait estimé que l'analyse des données fournies par Belgocontrol et BAC ne permettait pas de conclure au non-respect des normes de bruit par Brussels Airlines à l'occasion d'un vol du 12 août 2005. En l'espèce, un hélicoptère de la police fédérale avait pu influencer le niveau d'immission acoustique, possibilité qui pourrait être identifiée par l'IBGE si l'Institut acceptait de tenir compte du tracé radar, ce qu'il ne fait pas.

5.1.4. Dans son mémoire additionnel, la requérante revient sur la preuve de l'absence de négligence dans son chef.

5.1.5. À propos de la contrainte que constituent les instructions fédérales, elle rappelle que "les pilotes ont l'obligation légale de suivre les routes de départ (SID) conçues par les autorités fédérales «aussi précisément que la performance le permet»", ce que fait le système automatique de navigation basé sur la

performance (RNAV) qu'elle utilise. Le recours à un tel système de pilotage automatique aurait par ailleurs la vertu de garantir la minimisation de l'impact sonore, motif pour lequel l'OACI recommanderait le recours au pilotage automatique dans le cadre d'une politique de réduction du bruit. En outre, les instructions fédérales intègrent la "noise abatement procedure NADPI", c'est-à-dire la procédure d'atténuation du bruit recommandée par l'OACI pour les décollages au départ d'aéroports proches d'agglomérations.

Enfin, elle précise que "les différences de trajectoire suivies par les avions suivant une même route de départ n'attestent pas de l'existence d'une quelconque marge de manœuvre dans le chef des pilotes", mais résultent de l'inexistence, autour de l'aéroport, de *way points* ou "points de virage/de cheminement".

5.1.6. La requérante soutient encore que le fait qu'une partie des vols décollant de l'aéroport de Bruxelles-National ne soit pas pris en infraction montre qu'il est possible de survoler Bruxelles sans être pris en infractions, mais ne prouve pas une négligence de DHL AIR ou de ses pilotes. En effet, indépendamment de la vigilance des pilotes, certains vols seront détectés en infraction par des sonomètres régionaux du simple fait qu'ils les survoleront de plus près.

5.1.7. En conclusion, selon la requérante, l'élément moral de l'infraction est inexistant.

5.2 Examen du moyen

5.2.1. L'article 31 du Code de l'inspection, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, précise ce qui suit à propos de l'élément moral des infractions :

“ § 1^{er}. Est passible d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 50 à 100.000 euros, ou d'une de ces peines seulement : (...) 3° celui qui (...) commet au moins par négligence, sauf disposition contraire, des faits incriminés pénalement par ou en vertu d'une loi ou d'une ordonnance visée à l'article 2 (...). § 2. La négligence visée au § 1^{er} est établie par la commission même des faits incriminés, qu'il s'agisse d'un acte ou d'une omission, sauf preuve contraire. (...)”.

Au moment des faits de la cause, l'ordonnance de 1999 ne précisait rien à propos de l'élément moral de l'infraction consistant à créer un gêne sonore.

La requérante soutient n'avoir commis aucune négligence.

À l'occasion de l'examen du 6^e moyen, notamment, il sera montré que les infractions en cause pouvaient, moyennant un comportement adéquat, être évitées. De ce constat, on peut déduire que les pilotes ou la compagnie n'ont pas agi avec la prudence requise, qu'ils ont fait preuve d'un défaut de prévoyance ou d'attention. L'élément moral est ainsi démontré à suffisance.

5.2.2. La requérante estime que le recours au pilotage automatique en phase de décollage constitue la meilleure manière de minimiser l'impact sonore du survol de la Région de Bruxelles-Capitale. À l'appui de son affirmation, la requérante cite l'Organisation de l'aviation civile internationale (mémoire additionnel, pp. 2-3) :

“ 6.3.4 Automated arrival and departure procedures. Automated arrival and departure procedures based on area navigation (RNAV) procedures and

systems using on-board flight management systems (FMS)/RNAV systems provide improved accuracy and control when operating SIDs, STARS and reduced power/reduced drag techniques (see paragraphs 6.3.8 to 6.3.10) therefore minimizing the width of the noise exposed area and increasing its length”.

Les derniers mots de la citation par la requérante (“*and increasing its length*”) contredisent la portée que celle-ci lui attribue.

Confier la phase de décollage à un système de pilotage automatique implique de renoncer à opérer certains choix de navigation. Or, contrairement à ce qu’affirme la requérante, comme montré lors de l’examen du 6^e moyen, *infra*, les pilotes disposent bien de certaines latitudes dans le suivi des SID (routes de départ, *standard instrument departure*). En outre, le collège d’Environnement constate que cet avis n’est pas partagé par toutes les compagnies aériennes opérant à l’aéroport de Bruxelles-National : comme déjà précisé, une de ces compagnies au moins considère qu’elle peut mieux se conformer aux normes sonores de la Région bruxelloise en recourant au pilotage manuel.

Enfin, il est à observer que les normes de bruit régionales ne font pas partie des paramètres qui affectent directement le pilotage automatique.

5.2.3. La requérante soutient que son identification comme auteur des infractions ne présenterait pas le degré de certitude requis par l’article 6, § 2, de la CEDH. S’appuyant sur le cas d’un survol de la Région par un hélicoptère, elle estime que le recours aux tracés radars est indispensable.

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

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

“ Considérant, sur l’ensemble du moyen, que l’IBGE a procédé à des mesures de bruit en différents points de l’agglomération et constaté le dépassement des normes réglementaires à un de ces points; qu’il a ensuite confronté ces mesures aux mouvements d’avions tels qu’ils résultent des informations communiquées par BIAC et Belgocontrol; qu’un bruit important mesuré pendant environ quarante secondes, mais qui n’excède la norme réglementaire que pendant quelques secondes, à proximité immédiate de la route suivie par un avion dans les instants qui suivent son décollage, peut raisonnablement être imputé à cet avion; qu’en l’espèce, pour toutes les infractions retenues par la décision attaquée, il est apparu de la confrontation des mesures de bruit et des

informations relatives aux mouvements d'avions, que c'étaient des avions de la requérante qui en étaient la cause; qu'il n'est pas vraisemblable qu'un autre avion soit passé à proximité, compte tenu de la distance de sécurité qui doit séparer deux appareils en vol; (...) que dans l'hypothèse où le bruit proviendrait d'un hélicoptère évoluant à proximité du point d'atterrissage aménagé pour l'hôpital militaire à côté de la station de mesure NMT51, aucune augmentation du volume sonore n'aurait été constatée dans la minute qui précède à la station NMT30 qu'un avion aurait nécessairement survolé; que la circonstance qu'une seule fois en douze ans, le bruit causé par un hélicoptère ait pu être confondu avec le bruit d'un avion – confusion au demeurant rapidement reconnue et corrigée par l'IBGE – confirme la fiabilité de la méthode suivie par l'IBGE plus qu'elle ne la met en doute; que le bruit dû à une sirène de police ne présenterait pas le même aspect que celui dû au passage d'un avion et ne laisserait aucune trace sur les sonomètres autres que celui où l'infraction est constatée; que le moyen n'est pas fondé”.

5.2.4. En ce qui concerne le fait relatif au vol d'un hélicoptère évoqué par la requérante, il s'agit d'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 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 n'illustre pas sa thèse selon laquelle le système d'identification des auteurs d'infractions utilisé par l'IBGE ne serait pas fiable.

5.2.5. Le grief examiné revient à contester l'imputabilité des dépassements à la requérante, à défaut de preuves suffisantes. Les infractions ici en cause et l'identité de leur auteur sont établies à suffisance par l'ensemble des éléments reposant au dossier, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours aux tracés radars comme le demande la requérante.

Le moyen n'est pas fondé.

6. “La non-imputabilité des infractions commises sous la contrainte ou dans l'ignorance invincible”

6.1. Exposé du moyen

6.1.1. En introduction de son sixième moyen, la requérante rappelle l'appréciation du collège d'Environnement selon laquelle “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”. Elle signale que l'impondérable a été défini comme un “élément imprévisible qui influe sur la détermination des événements” et comme un “facteur, événement, cause morale ou psychologique qui ne peut être ni calculé ni prévu mais dont l'effet peut être déterminant”. Elle en déduit que si la commission d'infractions dépend d'impondérables, alors leur auteur se trouve dans l'erreur invincible. Elle en conclut que les infractions en cause ne peuvent lui être imputées.

6.1.2. La requérante réitère sa thèse selon laquelle elle a agi sous la contrainte des instructions contraignantes de l'État fédéral, de BAC et de Belgocontrol. Elle estime que, sans cette contrainte, les infractions n'auraient pas été commises.

Elle ajoute que “le fait qu’une majorité de vols ne seraient pas pris en infraction ne prouve pas qu’une compagnie aérienne pourrait se prémunir du risque de dépasser les normes de bruit fixées par l’arrêté Gosuin autrement qu’en cessant ses activités”.

À l’appui de cette affirmation, elle rappelle les considérations déjà développées dans son deuxième moyen portant sur l’ordre de survoler la Région de Bruxelles-Capitale, sur l’utilisation des avions “chapitre 4”, sur l’absence d’influence du chargement de l’avion et sur le recours au pilote automatique.

Elle trouve encore une confirmation de sa thèse dans la carte de l’IBGE “exposition au bruit du trafic aérien en 2006”, de même que dans des conclusions de la Commission européenne, datées du 22 juin 2010, dans la procédure devant la CJUE n° C-120/10, sur question préjudicielle, en cause *European Air Transport* [...].

Elle en conclut avoir agi sous la contrainte irrésistible, motif pour lequel les infractions ne pourraient lui être imputées.

6.2 Examen du moyen

6.2.1. Comme exposé plus précisément à l’occasion de l’examen du 2^e moyen, le motif des décisions du collège d’Environnement que la requérante rappelle et qui a trait aux “impondérables” doit se comprendre en ce sens que les compagnies aériennes devraient intégrer, dans leur comportement, une marge de sécurité par rapport aux normes, dès lors que certains facteurs extérieurs pourraient marginalement affecter le niveau d’immission.

Ce ne sont donc pas ces facteurs extérieurs qui déterminent la commission ou non d’une infraction mais la négligence consistant à ne pas prendre, dans le choix des paramètres de pilotage, une marge de sécurité suffisante.

Aussi la requérante n’apporte-t-elle pas d’indications suffisantes qu’elle pourrait se trouver dans une situation d’erreur ou d’ignorance invincible.

6.2.2. En ce qui concerne la contrainte irrésistible, il se constate d’abord que la requérante ne montre pas que l’ensemble des conditions de la contrainte irrésistible dégagées par la jurisprudence et la doctrine, 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.

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

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

B.38. Ces causes d’exonération de la faute précitées renvoient à l’application de l’article 71 du Code pénal. La nature pénale d’une amende administrative

au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a pour effet que les garanties de cette disposition doivent être respectées, mais n'a pas pour conséquence que cette amende serait de nature pénale selon la législation belge et, dès lors, que l'article 71 du Code pénal lui serait ou devrait lui être applicable.

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

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

6.2.4. La requérante expose que durant la phase de décollage, elle agirait sous la contrainte des instructions de BAC et de Belgocontrol. Elle omet toutefois de prendre en considération les marges de manœuvre qu'offrent aux pilotes les instructions des autorités compétentes. Ainsi qu'il ressort de l'exposé effectué durant l'audition par Monsieur T.D., dans les procédures de décollage applicables à l'aéroport de Bruxelles-national, la définition verticale de la route de départ figurant dans l'*Aeronautical Information Publication* (AIP) laisse aux pilotes une marge de manœuvre : en jouant sur la poussée au décollage, essentiellement, ils peuvent prendre de l'altitude plus ou moins rapidement. De plus, si, dans un plan vertical, ils doivent respecter des orientations définies, la vitesse de virage pour aligner l'avion sur ces axes est laissée à l'appréciation des pilotes. Ceci importe également, puisqu'un taux de virage important réduit le taux de montée. Il en irait sans doute autrement si l'autorité fédérale imposait, au départ de l'aéroport de Bruxelles-national, la norme *required navigation performance 1* (RNP1), mais tel n'est pas le cas.

Le moyen a déjà été examiné par le Conseil d'État dans plusieurs de ses arrêts. Il a conclu à son absence de fondement (voy. arrêts n° 217.104, 4 janvier 2012; n° 217.301, 18 janvier 2012; n° 218.509, 15 mars 2012, n° 218.856, 11 avril 2012; n° 224.234, 3 juillet 2013; n° 227.801, 23 juin 2014; n° 229.395, 28 novembre 2014; n° 230.478, 11 mars 2015; n° 232.522, 9 octobre 2015; n° 234.792, 20 mai 2016; n° 235.242, 27 juin 2016). Ainsi, dans son récent arrêt n° 235.364 du 5 juillet 2016, le Conseil d'État a conclu comme suit:

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

En l'espèce, il ressort de la note d'observations de l'IBGE que, si l'on prend en considération l'ensemble des vols durant la période considérée (juin à août 2014), toutes compagnies confondues, le pourcentage de vols constatés en infraction va de 0,5 à 0,6 %. Ceci tend à démontrer qu'il est possible de respecter les règles et

instructions des autorités fédérales et de survoler la Région de Bruxelles-Capitale à travers une variété de contextes météorologiques sans enfreindre les normes de bruit régionales.

En conclusion, la requérante ne se trouve pas non plus dans une situation de contrainte irrésistible, et les infractions lui sont bien imputables.

Le moyen n'est pas fondé.

7. “L’absence d’homologation des sonomètres”

7.1. Exposé du moyen

7.1.1. À la demande de la requérante, le 14 avril 2016, l'IBGE lui a transmis un “certificat d'examen de type” des sonomètres utilisés dans les stations de mesure régionales.

Dans un septième moyen, la requérante fait observer qu'il s'agit là d'un certificat d'approbation préalable à la mise sur le marché desdits sonomètres, “mais non d'un certificat d'homologation (qui suppose une vérification primitive, mais aussi une vérification périodique) des sonomètres LKN_Wan, NOH_Nosp et BXL_Houb valant pour les mois considérés”.

Elle en conclut à l'absence de preuve que les sonomètres étaient dûment homologués le jour de l'enregistrement des dépassements en cause, et donc à la non-validité des relevés qui sont à la base de la décision attaquée.

7.1.2. Dans son mémoire additionnel, la requérante ajoute qu'il n'est pas démontré que les microphones des sonomètres et les sonomètres eux-mêmes “seraient pourvus d'un écran anti-pluie”.

7.2 Examen du moyen

7.2.1. Comme le précise l'IBGE dans sa note d'observations, “La méthode et les conditions de mesure ainsi que les caractéristiques de l'appareil de mesure sont conformes au prescrit de 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”.

Les rapports de mesures de bruit précisent que les appareils de mesure sont étalonnés une fois par semaine.

Il ne ressort d'aucune disposition que les sonomètres doivent être homologués, au sens où l'entend la requérante.

7.2.2. À propos des protections apportées aux sonomètres, la note d'observations de l'IBGE précise que “concrètement, les microphones sont dotés d'un écran anti-vent (art. 3 de l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien) et sont protégés de la pluie par une boule. Toutes les stations de mesure OPERA utilisées pour la surveillance du bruit des avions sont équipées de microphones du type 41AM de [la marque] GRAS (classe 1 – 1 pouce). Ces microphones 41AM sont munis d'une boule de protection (en forme de pointe) spécifiquement conçue pour ce type de microphone (*cf.* annexe 2)”. La fiche technique jointe en annexe n° 2 de cette note d'observations précise que “the type 41AM is fitted with anti-birds spikes, a windscreen and a rain cap which is an integral part of its acoustic omnidirectional characteristics”. Elle contient encore

d'autres précisions à propos des précautions mises en œuvre par le fabricant pour éviter la présence d'humidité dans l'appareil.

La requérante ne justifie pas son exigence que, au-delà des microphones, les sonomètres eux-mêmes soient équipés d'un écran contre la pluie.

Le moyen n'est pas fondé.

8. “La nullité des procès-verbaux à la base de la procédure”

8.1. Exposé du moyen

8.1.1. Dans un huitième moyen, la requérante soutient que les procès-verbaux à la base de la présente procédure seraient nuls à défaut de préciser les conditions atmosphériques dans lesquelles les infractions ont été constatées.

L'article 12, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du 21 novembre 2002 exige que les rapports de mesures comportent “les conditions atmosphériques au moment des mesures”.

La requérante en déduit que les rapports de mesures doivent faire état “des conditions atmosphériques pertinentes (pluie, vent, pression atmosphérique) «au moment des mesures» et - en toute bonne logique - à l'endroit des mesures”.

Or, les conditions atmosphériques visées dans les procès-verbaux sont celles enregistrées à l'Observatoire d'Uccle, et non à proximité des sonomètres, ce qui empêche “de vérifier si les conditions atmosphériques ont pu entacher la fiabilité des prises de mesures”.

Les rapports de mesures ont été dressés en violation de l'article 12 de l'arrêté du 21 novembre 2002.

La mention exigée par la disposition précitée est donc substantielle, et le non-respect de cette exigence doit être sanctionné par la nullité des procès-verbaux concernés.

8.1.2. Dans son mémoire additionnel, la requérante ajoute deux nouvelles branches à son moyen.

8.1.3. Dans une première branche (titre III, p. 7 du mémoire), elle évoque l'article 8 de l'arrêté du 21 novembre 2002, qui prévoit que “les mesures à l'extérieur d'un immeuble sont, de préférence, effectuées en l'absence de précipitation et avec une vitesse de vent inférieure à 5 mètres par seconde”. Elle fait grief à l'IBGE de ne tenir nul compte de cette disposition puisque l'Institut fait le choix d'effectuer ses mesures en continu. Elle en déduit la nullité des mesures ou, à tout le moins, que les mesures effectuées lors de précipitations ou par vent d'une vitesse supérieure à 5 m/s devraient être écartées à défaut d'être suffisamment fiables.

8.1.4. Dans une seconde branche, la requérante relève que, dans sa note d'observations, l'IBGE, tenant compte de ce que l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté du 21 novembre 2002 ne précise pas les circonstances atmosphériques devant être mentionnées dans les rapports de mesures, estime ne pas être tenu d'y consigner le taux d'humidité. Elle en induit que la position de l'IBGE serait la même à propos de la température. Pourtant, elle déduit d'un document émis par l'IBGE, qu'elle cite, que celui-ci est conscient de l'influence de la température sur l'immission sonore du trafic aérien.

En outre, elle relève que l'IBGE soutient que la mention des circonstances atmosphériques ne serait pas prescrite à peine de nullité. "Or, dans la mesure où l'autorité qui sanctionne peut tenir compte des conditions météorologiques exceptionnelles (C.E. arrêt n° 227.801 du 23 juin 2014), la formalité [...] vise à protéger les droits de la défense de la requérante en lui permettant de réunir, dans des conditions réalistes, les preuves nécessaires pour sa défense". Elle est donc substantielle et, partant, prescrite à peine de nullité.

8.2. Examen du moyen

8.2.1. On rappellera que l'arrêté du 27 mai 1999 introduit des normes d'immission, un type de normes où le lien de la source à l'effet contient par définition une marge d'impondérables (facteurs extérieurs pouvant marginalement affecter le niveau d'immission), tels que les conditions atmosphériques et, parmi elles, les précipitations (voir 6^e moyen). 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".

8.2.2. L'article 12, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du 21 novembre 2002, tout comme l'article 15, 2^o, du Code de l'inspection, n'imposent pas que les conditions atmosphériques précisées dans le rapport de mesure soient relevées à l'endroit précis où se situe la station de mesure. Une observation effectuée à l'observatoire d'Uccle est suffisamment représentative des conditions atmosphériques observées aux stations de mesures pour les besoins de ces relevés, comme l'a encore confirmé le Conseil d'État dans son arrêt n° 235.242 du 27 juin 2016 : "(...) en dehors de quelques exceptions rarissimes sous nos climats, les phénomènes météorologiques ne sont pas à ce point localisés qu'il y aurait, sur une distance de moins de dix kilomètres, une différence entre les conditions observées suffisamment importante pour que la fiabilité des mesures de bruit en soit entachée".

8.2.3. La requérante évoque également l'article 8 de l'arrêté du 21 novembre 2002, qui prévoit que "les mesures à l'extérieur d'un immeuble sont, de préférence, effectuées en l'absence de précipitation et avec une vitesse de vent inférieure à 5 mètres par seconde". Elle en déduit, dès lors que les mesures sont effectuées par tout temps, que les mesures seraient nulles ou, qu'à tout le moins, les mesures effectuées lors de précipitations ou par vent d'une vitesse supérieure à 5 m/s devraient être écartées à défaut d'être suffisamment fiables.

Les mots "de préférence" dans la disposition autorisent d'effectuer des mesures de bruit par temps de pluie ou vent d'une vitesse supérieure à 5 m/s. Le recours à des mesures en continu n'est pas déraisonnable vu l'objet de ces mesures, à savoir contrôler le respect en tout temps, par le trafic aérien, des normes sonores régionales.

À titre surabondant, dans sa note d'observations, l'IBGE montre [...] que la présence de précipitations a un effet insignifiant (inférieur à 1 dB) sur le niveau de bruit mesuré à l'occasion de dépassements infractionnels. Il montre en outre que "lorsque les conditions de vent sont défavorables au mesurage du bruit (vitesse > 5 m/s), il est constaté nettement moins de dépassements. Ces conditions théoriquement moins défavorables au mesurage du bruit sont donc à l'avantage des compagnies aériennes".

À titre extrêmement surabondant, on relèvera qu'aucune mesure de son révélant une infraction n'a été effectuée par vent d'une vitesse supérieure à 5 m/s, de sorte que sur cette branche, le moyen manque en fait.

Enfin, on notera que les microphones des sonomètres sont équipés d'une protection contre la pluie, ainsi que d'un écran anti-vent (voir 7^e moyen).

8.2.4. La requérante reproche également aux rapports de mesures de ne pas mentionner la température de l'air. L'article 12, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du 21 novembre 2002 ne précise pas plus les conditions atmosphériques qui doivent être mentionnées. Chaque rapport de mesures mentionne la force et la direction du vent, de même que la présence ou non de précipitations. Il n'est pas techniquement concevable que les rapports contiennent toutes les conditions atmosphériques mesurables. À défaut de précisions dans la réglementation, l'IBGE a estimé que le vent et les précipitations étaient les données les plus pertinentes pour ce type de mesures.

Au surplus, dans sa note d'observations, l'IBGE montre par un graphique que la courbe (en ordonnée) du nombre de vols en fonction de la température (en abscisse) est très proche de la courbe du nombre de vols en infraction (en ordonnée) en fonction de la température (en abscisse). La proportion de vols en infraction ne varie donc pas de manière significative avec la température. L'IBGE explique cette observation par le fait que lorsque la température est favorable à la transmission des ondes sonores (températures basses), elle permet également une prise d'altitude plus rapide – facteur qui, quant à lui, réduit l'immission sonore au niveau du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Manifestement, ces facteurs tendent à se compenser mutuellement.

En tout cas, la non-mention d'un type de conditions atmosphériques – par exemple la température – que l'arrêté ne prévoit pas expressément ne pourrait sanctionner de nullité les procès-verbaux.

Le moyen n'est pas fondé.

9. “L'article 48 du Code de l'inspection interdit que l'amende qui serait infligée à la requérante soit supérieure à zéro euro”

9.1. Exposé du moyen

L'article 48 du Code de l'inspection dispose que “en cas de concours de plusieurs infractions visées à l'article 31, les montants des amendes administratives alternatives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 euros”. La requérante estime que, en vertu de cette disposition, l'IBGE devait appliquer ce plafond de 125.000 euros à la somme des montants des amendes lui infligées pour des infractions n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision définitive, et que, par conséquent, le montant de l'amende à infliger pour les infractions commises en août [lire : de juin à août] 2014 ne pouvait être supérieur à 0 euro.

Elle considère que cette interprétation est la seule conforme aux principes généraux du droit pénal et que, dans la procédure administrative, sanctionner séparément les infractions évoquées dans les décisions distinctes “introduirait une différence de traitement entre les auteurs” supposés d'un dépassement des normes sonores selon qu'ils fassent l'objet de poursuites pénales [ou] administratives.

9.2. Examen du moyen

9.2.1. L'hypothèse du concours d'infractions a été réglée par le législateur régional par l'article 48 du Code de l'inspection. Ces dispositions doivent être appliquées à l'occasion de chaque décision de l'autorité sanctionnatrice, indépendamment des amendes administratives qui auraient éventuellement déjà été infligées pour d'autres faits au même auteur dans d'autres décisions. Il va de soi que, par l'adoption de ces dispositions, le législateur n'a pas pu vouloir que la multiplication d'infractions distinctes, répétées et étalées dans le temps demeure impunie ou fasse l'objet de sanctions dérisoires.

La décision dont recours inflige une amende dont le montant ne dépasse pas 125.000 euros. La décision entreprise ne viole donc pas les dispositions ordonnancielles susvisées, et il n'y a pas lieu de réduire le montant de l'amende à 0 euro.

9.2.2. Le Conseil d'État a plus d'une fois réfuté ce moyen. Ainsi, dans son arrêt n° 230.478 du 11 mars 2015, il estimait ce qui suit :

“ Considérant que le concours d'infraction n'est pas régi en l'espèce par les dispositions du Code pénal, mais par celles de l'ordonnance du 25 mars 1999; que l'article 41 de celle-ci porte qu'«En cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 EUR»; Considérant que l'article 100 du Code pénal autorise expressément les lois et règlements particuliers à déroger aux dispositions du premier livre de ce Code (...)”.

Le moyen n'est pas fondé.

10. “La requérante bénéficie de circonstances atténuantes”

10.1. Exposé du moyen

10.1.1. Dans un dixième moyen, la requérante sollicite le bénéfice de circonstances atténuantes :

1. Elle exploite des avions qui satisfont déjà aux normes acoustiques du chapitre 4 (pièce 2).

2. Dans chacun des vols en cause, elle s'est conformée aux conditions d'exploitation (arrêté ministériel du 3 mai 2004 et arrêtés modificatifs) et aux procédures de vol imposées par les autorités fédérales.

3. Dans l'arrêt n° 227.801 du 23 juin 2014 en cause European Air Transport, le Conseil d'État a jugé que l'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 “n'exclut pas que des circonstances météorologiques puissent être prises en considération par l'autorité qui sanctionne si elles présentent un caractère exceptionnel”. De telles circonstances constituent alors des circonstances atténuantes. Or, il ressort du procès-verbal que plusieurs des infractions en cause ont été perpétrées par vent arrière, défavorable.

Pour chacune de ces raisons, la requérante sollicite du collège d'Environnement qu'il limite le montant de l'amende à 1 euro par infraction dûment établie.

10.1.2. Dans son mémoire additionnel, la requérante développe deux aspects du même moyen.

10.1.3. Faisant référence à la présentation effectuée en cours d'audition par Monsieur T.D. et à différentes sources publiées, la requérante indique que la présence d'un vent arrière, le taux d'humidité et la température de l'air peuvent avoir un effet sur la propagation du bruit défavorable aux compagnies aériennes. Elle rappelle que l'IBGE a, dans une de ses publications, relevé l'impact favorable d'une température de l'air plus élevée sur l'immission sonore en présence d'un vol.

Si, dans sa note d'observations, l'IBGE démontre que la présence de précipitations est quasiment sans effet sur le nombre d'infractions, la requérante estime qu'il en irait autrement si c'était le taux d'humidité (humidité relative) dont l'effet était analysé. L'IBGE estime que l'impact des précipitations n'excède pas 1 dB, soit l'intervalle de précision des sonomètres utilisés. La requérante estime qu'il n'est pas démontré que tel soit le niveau de précision admis pour les sonomètres de classe 1 et reproche à la décision attaquée de ne pas avoir affecté les mesures d'un facteur correctif d'1 dB, lors de précipitations. Elle note qu'il n'est pas possible de déterminer l'impact du taux d'humidité sur les valeurs mesurées puisque ces taux ne sont pas précisés dans les rapports de mesures.

La requérante note que, dans sa note d'observations, l'IBGE "observe que les dépassements par vent arrière ne sont pas significativement plus élevés que les dépassements observés par vent de face". Elle estime que l'IBGE omet de vérifier si, par vent arrière, les dépassements ne sont pas plus nombreux. Elle est d'avis que tel est pourtant le cas.

La requérante conclut ce point en désignant les vols infractionnels qui ont été commis par temps de pluie ou par vent arrière et qui, selon elle, justifient donc la reconnaissance de circonstances atténuantes.

10.1.4. S'appuyant sur l'article 8 de l'arrêté du 21 novembre 2002, déjà évoqué dans le 8^e moyen, elle demande que, compte tenue de la moindre fiabilité des mesures effectuées par temps de pluie ou par vent supérieur à 5 m/s, des circonstances atténuantes soient reconnues pour les vols concernés.

10.2. Examen du moyen

10.2.1. Dans sa décision, l'IBGE n'a pas admis l'existence de circonstances atténuantes. Dans sa note d'observations, l'Institut analyse les différentes circonstances soulevées par la requérante à ce titre et conclut qu'elles ne constituent pas des circonstances atténuantes.

10.2.2. Le fait de n'exploiter que des avions respectant, d'après la requérante, les normes du "chapitre 4" ne constitue pas en soi une circonstance atténuante puisque même un avion répondant à ces normes peut commettre des dépassements des normes de bruit s'il n'est pas piloté de manière à les respecter. Accessoirement, on relèvera que le recours à ces avions tend à se généraliser dans le ciel de l'Union européenne.

10.2.3. Le fait de se conformer aux conditions d'exploitation et aux procédures de vol ne constitue pas plus une circonstance atténuante : il ne s'agit jamais là que de respecter la réglementation. En outre, ainsi qu'il a été exprimé lors de l'examen du 6^e moyen, ces procédures et instructions laissent aux pilotes une marge de manœuvre qu'il leur appartient d'utiliser de manière à se conformer aux

normes acoustiques obligatoires de la Région de Bruxelles-Capitale. La formulation du moyen revient en fait à plaider la non-imputabilité des infractions à la requérante, moyen qui a déjà été examiné plus haut. La non-imputabilité ne peut s'analyser comme une circonstance atténuante puisque, notamment, elle exclut la culpabilité.

10.2.4. En ce qui concerne la circonstance des décollages par vent arrière, la note d'observations de l'IBGE montre, à travers l'étude de décollages par vent arrière de la piste 25R en 2014, qu'une grande majorité de ces décollages ne donnent pas lieu à un constat. Ceci illustre qu'il est possible, même par vent arrière, de décoller de la piste 25R sans enfreindre les normes sonores régionales d'immission.

10.2.5. Il a été montré lors de l'examen du 8^e moyen que la température, si elle affecte la transmission du son, est sans effet sur la commission d'infractions aux normes sonores. La requérante soulève l'hypothèse qu'un taux d'humidité de l'air élevé lui serait défavorable. À supposer que le taux d'humidité de l'air affecte l'immission sonore, il s'agirait là aussi d'un facteur devant être pris en compte par la requérante de manière à respecter les normes sonores. De plus, elle n'affirme pas que la période considérée (été 2014) aurait été caractérisée par un taux d'humidité anormalement élevé.

10.2.6. En ce qui concerne l'influence des précipitations, il a également été montré lors de l'examen du 8^e moyen que lors de précipitations [*sic*] a un effet insignifiant (inférieur à 1 dB) sur le niveau de bruit mesuré à l'occasion de dépassements infractionnels. L'encyclopédie en ligne Wikipédia confirme que les sonomètres de classe 1 se caractérisent par "une incertitude inférieure à 1,5 dB". Ces deux éléments ne justifient pas de soustraire 1 dB aux mesures de bruit effectuées lors de précipitations : l'effet éventuel des précipitations sur le niveau d'immission fait, lui aussi, partie des facteurs d'effets marginaux pouvant être pris en compte par la requérante de manière à respecter les normes sonores.

10.2.7. Au-delà de ces constats, dès lors que Belgocontrol estime que les conditions atmosphériques permettent de décoller dans le respect de l'ensemble de la réglementation et que les pilotes prennent la décision de décoller, les normes sonores sont d'application. Il ressort de l'exposé de Monsieur T.D. que les pilotes ont, en accord avec leur compagnie, la possibilité de fournir les détails techniques de chaque vol, de manière à démontrer la survenance de circonstances exceptionnelles, ce qu'ils ne font pas.

Au surplus, le cadre réglementaire suppose en lui-même qu'il soit possible de décoller et de respecter les normes de bruit. Il n'appartient pas au collège d'Environnement de critiquer cette réglementation mais de l'appliquer.

10.2.8. En conclusion, le collège d'Environnement ne distingue pas de circonstances atténuantes.

Le moyen n'est pas fondé.

11. "La requérante demande le bénéfice du sursis"

11.1. Exposé du moyen

Dans un ultime moyen, la requérante sollicite le bénéfice du sursis à l'exécution de la sanction, avançant que le lui refuser "serait discriminatoire puisque le justiciable aurait pu en bénéficier devant le juge pénal".

11.2. Examen du moyen

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.

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

Les faits infractionnels sont démontrés à suffisance et la décision entreprise est régulière. La situation de récidive pour les mois de juin et d'août 2014, au sens, favorable à la requérante, où l'entend l'IBGE, ressort de sa note d'observations et de ses annexes. 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 61.223 euros est adéquat.

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

Article 1 : L'amende administrative de 61.223 euros infligée le 11 mai 2016 par le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE à la compagnie aérienne DHL AIR 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 seizième 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 procèderait 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^o 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,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé.

Pascale Vandernacht.