CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA XVe CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.107 du 28 juin 2021

A. 222.684/XV-3480

En cause : **la société de droit singapourien SINGAPORE AIRLINES CARGO**,
ayant élu domicile chez
Me Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 65, boîte 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
Me François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 juillet 2017, la société de droit singapourien Singapore Airlines Cargo demande l'annulation de « la décision du collège d'Environnement du 15 mai 2017 de confirmer la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement [IBGE] du 16 décembre 2016 [de lui] infliger une amende administrative de 15.577 euros du chef d'infractions à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien prétendument commises pendant le mois d'août 2015 ».

II. Procédure

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 avril 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 juin 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, 1er 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 une ordonnance du 26 mai 2021.

Mme Élisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Me Tamara Leidgens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me François Tulkens, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis.

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

III. Faits

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

2. Les 26 février, 22 avril et 6 mai 2015, deux inspecteurs de l'IBGE (actuellement Bruxelles Environnement) dressent des procès-verbaux d'infraction à charge de la requérante, fondés sur le constat de l'immission de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien par des stations de mesure situées sur le territoire régional durant les de janvier, février et mars 2015.

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 5 mars, 28 avril et 13 mai 2015, l'IBGE (Bruxelles Environnement) adresse à la partie requérante les procès-verbaux précités et l'informe qu'ils sont également transmis au Procureur du Roi de Bruxelles.

3. Le 14 septembre 2016, l'IBGE (Bruxelles Environnement) informe la partie requérante que le procureur du Roi a notifié sa décision de ne pas entamer de poursuites à raison des faits constatés dans le procès-verbal précité, qu'une amende administrative peut donc lui être infligée, qu'elle peut faire part de ses moyens de défense par écrit ou faire part de son souhait d'être entendue, et qu'à défaut, il sera considéré qu'elle n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en possession de l'IBGE (Bruxelles Environnement).

4. Le 12 octobre 2016, le conseil de la requérante adresse un mémoire en défense à l'IBGE (Bruxelles Environnement).

5. Le 24 octobre 2016, donnant suite à un courriel du 30 septembre, l'IBGE (Bruxelles Environnement) lui communique les procès-verbaux d'infraction et les données émanant de BAC et de Belgocontrol et l'informe qu'il n'utilise pas les tracés radars.

6. Le 21 novembre 2016, le conseil de la partie requérante adresse un nouveau mémoire en défense à l'IBGE (Bruxelles Environnement).

7. Le 16 décembre 2016, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement) inflige une amende administrative de 15.577 euros à la partie requérante.

8. Le 16 février 2017, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours contre cette décision.

9. Lors de la séance du collège d'Environnement du 24 avril 2017, le conseil de la partie requérante dépose des pièces complémentaires.

10. Le 25 avril 2017, le conseil de la partie requérante communique des pièces complémentaires à l'attention du collège d'Environnement, dont une copie de conclusions déposées par une de ses clientes lors de l'audience de la veille.

11. Le 4 mai 2017, le collège d'Environnement demande à l'IBGE (Bruxelles Environnement) de lui communiquer les informations attestant l'état de récidive, demande à laquelle il est répondu le même jour.

12. Le 15 mai 2017, le collège d'Environnement décide de confirmer la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE (Bruxelles Environnement).

Cette décision, qui est communiquée par un courrier du 16 mai 2017, constitue l'acte attaqué et est rédigée 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 du 25 mars 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° 150226[…] – janvier 2015;
> - l'avis du 12 mars 2015 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° 150422[…] – février 2015;
> - l'avis du 4 mai 2015 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° 150506[…] – mars 2015;
> - l'avis du 22 mai 2015 par lequel le procureur du Roi de Bruxelles signale à l'IBGE qu'il classe l'affaire sans suite;
> - la lettre de l'IBGE du 14 septembre 2016 invitant la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo PTE Ltd à lui faire part de ses moyens de défense;
> - les mémoires en défense de la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo PTE Ltd réceptionnés à l'IBGE les 14 octobre et 21 novembre 2016;

- la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE du 16 décembre 2016 infligeant une amende administrative alternative de 15 577 euros à la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo PTE Ltd, décision notifiée le jour même à l'intéressée;
- le recours introduit le 16 février 2017 par la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo PTE Ltd, devant le Collège d'environnement;
- les pièces complémentaires déposées par le conseil de la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo PTE Ltd au Collège d'environnement lors de l'audience du 24 avril 2017;
- les pièces complémentaires transmises par courriel par le conseil de la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo PTE Ltd au Collège d'environnement le 25 avril 2017.

Entendu le rapport de Monsieur [S.F.] en séance du 24 avril 2017.

Entendu, lors de cette même séance, Monsieur [T.D.], ingénieur et formateur de pilotes de la compagnie aérienne DHL AIR LTD, Maître Tamara Leidgens, conseil de la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo PTE Ltd, Madame [R.D.], gestionnaire du dossier à l'IBGE, et Maître Jacques Sambon, conseil de l'IBGE.

A. Procédure

Les 26 février, 22 avril et 6 mai 2015, l'IBGE dresse à charge de la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo PTE Ltd, ci-après dénommée "Singapore Airlines, trois procès-verbaux portant respectivement les références :
- 150226/[…] – janvier 2015;
- 150422/[…] – février 2015;
- 150506/[…] – mars 2015.

Il en résulte que la compagnie aérienne Singapore Airlines aurait commis 16 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999.

Ces procès-verbaux et les rapports de mesure y afférents ont été portés à la connaissance de la compagnie aérienne Singapore Airlines respectivement les 5 mars, 28 avril et 13 mai 2015, en lui indiquant que ces documents étaient aussi envoyés au procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier ayant notifié ses décisions de ne pas exercer de poursuites les 12 mars, 4 mai et 22 mai 2015, l'IBGE a écrit à la compagnie aérienne Singapore Airlines, le 14 septembre 2016, qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative alternative en se référant à l'article 44 du Code de l'inspection.

Les 14 octobre et 23 novembre 2016, l'IBGE a reçu les arguments de défense du conseil de la compagnie aérienne Singapore Airlines.

Par une décision du 16 décembre 2016, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE a infligé une amende administrative alternative d'un montant de 15 577 euros à la compagnie aérienne Singapore Airlines pour des infractions prévues à l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, à savoir avoir créé "directement ou indirectement, ou laisser perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement, c'est-à-dire les "valeurs limites de l'arrêté du 27 mai 1999 qui ne peuvent être dépassées par les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région.

Le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE précise, dans ladite décision, n'avoir tenu compte que des dépassements des normes de 9 dB et plus le jour et de 6 dB et plus la nuit. Il ajoute qu'en raison de l'unicité de l'infraction, il n'a pas tenu compte des dépassements les moins élevés provenant d'un vol ayant provoqué un dépassement plus important à une autre station de mesure. En revanche, il indique que "l'élément de récidive est pris en considération pour les mois où une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises les mêmes mois d'au moins une des trois années précédentes a été constatée.

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

date infraction	heure début	heure fin	station	zone	nbre zones	norme	SEL	E	callsign	montant amende	montant amende avec récidive
11/01/15	22:04:34	22:05:21	BXL_Houb	0	1	80	89,6	9,6	SQC7979	900	1080
14/01/15	02:55:51	02:56:37	LKN_Wann	0	1	70	86,5	16,5	SQC7969	1245	1494
16/01/15	21:35:21	21:36:07	BXL_Houb	0	1	80	90,5	10,5	SQC7951	945	1134
17/01/15	04:16:24	04:17:14	HRN_Cort	2	**U**	90	101	11	SQC7971	0	0
17/01/15	04:17:14	04:17:51	LKN_Wann	0	2	70	85	15	SQC7971	1249,50	1499,40
19/01/15	10:06:27	10:07:14	BXL_Houb	0	1	80	89,8	9,8	SQC7979	900	1080
25/01/15	22:18:16	22:19:06	BXL_Houb	0	1	80	90,8	10,8	SQC7979	945	1134
31/01/15	06:41:17	06:42:07	HRN_Cort	2	**U**	90	99,8	9,8	SQC7951	0	0
31/01/15	06:41:39	06:42:26	NOH_Nosp	1	**U**	80	86,2	6,2	SQC7951	0	0
31/01/15	06:42:10	06:42:45	LKN_Wann	0	3	70	85,6	15,6	SQC7951	1309	1570,80
13/02/15	21:53:17	21:54:06	BXL_Houb	0	1	80	90,2	10,2	SQC7951	945	945
22/02/15	11:52:42	11:53:31	BXL_Houb	0	1	80	91,2	11,2	SQC7189	990	990
09/03/15	22:40:27	22:41:09	BXL_Houb	0	1	80	89,3	9,3	SQC7979	900	1080
19/03/15	19:57:40	19:58:25	BXL_Houb	0	1	80	90,7	10,7	SQC7971	945	1134
26/03/15	19:52:24	19:53:11	BXL_Houb	0	1	80	93,5	13,5	SQC7971	1085	1302
27/03/15	21:47:58	21:48:43	BXL_Houb	0	1	80	90,1	10,1	SQC7951	945	1134

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 16 février 2017, le conseil de la compagnie aérienne Singapore Airlines introduit un recours devant le Collège d'environnement contre la décision de l'IBGE.

B. Au fond

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

1.1. Exposé du 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, § 1er) et le droit de toute personne déclarée coupable d'une infraction à un double degré de juridiction (article 14, § 5). Elle déduit de l'application combinée de ces deux dispositions 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, §§ 1er et 5, du PIDCP non fondé au motif que l'article 14, § 5, ne s'appliquerait pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives.

Se référant à de la doctrine (Jacques Velu et Rusen Ergec, La Convention européenne des droits de l'homme), elle relève que si l'article 2 du protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) reconnaît un droit à un double juridiction en matière pénale pour les poursuites devant les "tribunaux, l'article 14 du PIDCP ne se réfère pas aux tribunaux.

Elle en déduit que, à la différence de l'article 2, § 1er, du Protocole 7 à la CEDH, l'applicabilité de l'article 14, § 5, du PIDCP est subordonnée à la seule présence d'une "déclaration de culpabilité.

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 Kalitta Air L.L.C, n° 236.126 en cause European Air Transport Leipzig GmbH et n° 236.127 en cause DHL International BSC, notamment.

Au surplus, on notera que c'est le Code de l'inspection, qui confère au Collège d'environnement sa compétence pour connaître des recours dirigés contre les décisions de l'IBGE d'infliger les amendes administratives prévues par le même code. 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'autorités administratives, 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 ses compétences.

Le moyen n'est pas fondé.

2. "L'absence de négligence dans le chef de la requérante et de ses pilotes"

2.1. Exposé du moyen

2.1.1. La requérante rappelle d'abord que l'article 31, § 1er, du Code de l'inspection attache à l'existence d'une infraction pénale un élément moral correspondant, au minimum, à la négligence de l'auteur. Elle rappelle en outre

que le § 2 de la même disposition institue une présomption réfragable de négligence.

2.1.2. Elle précise qu'au moment des faits, sa flotte opérant sur Bruxelles était composée de Boeings B747-412F, certifiés "chapitre 3". Elle ajoute que le certificat acoustique de ces avions (sa pièce 2) montre que des modifications y ont été apportées afin de réduire le bruit émis. Sans le démontrer, elle en conclut que, "techniquement, ces avions satisfont pleinement aux performances acoustiques" du Chapitre 4 de l'annexe 16 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale.

2.1.3. Elle s'efforce ensuite de démontrer que ses pilotes n'ont commis aucune négligence, renvoyant à cet effet à une audition par le Collège d'environnement dans une précédente affaire.

2.1.4. 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".

2.1.5. Elle soutient que le fait que seule une faible proportion des vols décollant de l'aéroport de Bruxelles-National soit pris en infraction montre qu'il est possible de survoler Bruxelles sans être pris en infraction, mais ne prouve pas sa négligence ou celle de ses pilotes. En effet, indépendamment de la vigilance des pilotes, certains vols ne seront pas détectés en infraction par des sonomètres régionaux du simple fait qu'ils les survoleront de plus loin.

2.1.6. La décision entreprise identifie comme marge de manœuvre pour éviter la commission d'infractions, la poussée au décollage. Selon la requérante, il n'est toutefois pas établi qu'en augmentant la poussée au décollage, elle aurait pu éviter la commission des infractions. Avec une poussée accrue au décollage, si elle estime possible que les infractions auraient ainsi été évitées en zone 0 et 1, des infractions auraient par contre été commises en zone 2, c'est-à-dire la zone la plus proche de l'aéroport. Elle rappelle à ce propos que les pilotent n'ont pas connaissance "en temps réel" du niveau de bruit perçu au sol.

2.1.7. Le Collège d'environnement a également identifié comme marge de manœuvre le taux de virage. La requérante réplique à ce propos que sa culpabilité ne peut être fondée sur une telle affirmation, et que ce taux n'est pas laissé à l'appréciation des pilotes puisque, pour des raisons de sécurité, un taux de virage de 3 degré par seconde doit être respecté.

2.1.8. La requérante rappelle que les pilotes sont tenus de suivre les routes de départ (SID) conçues par l'autorité fédérale aussi précisément que les performances de leur avion le permettent, ce qu'ils font grâce à un système de navigation fondé sur les performances (RNAV). Elle considère que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) recommande l'utilisation du pilotage automatique dans le but de réduire le bruit des avions, et que les instructions de l'État intègrent la *noise abatement procedure NADP1*, c'est-à-dire la procédure d'atténuation du bruit adoptée par l'OACI pour les décollages effectués à partir d'un aéroport situé près d'une ville.

Elle en conclut qu'en recourant à leur système de pilotage automatique, les pilotes obtiennent le décollage le moins bruyant possible.

2.1.9. La requérante objecte encore qu'il est techniquement impossible de paramétrer le pilotage automatique pour tenir compte des normes d'immission sonore. Un calcul *a posteriori* sur base de mesures prises au sol est nécessaire pour savoir si les normes ont été respectées.

2.1.10. En conclusion, l'élément moral de négligence serait absent.

2.2. Examen du moyen

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

> "§ 1er. 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 § 1er est établie par la commission même des faits incriminés, qu'il s'agisse d'un acte ou d'une omission, sauf preuve contraire. (...).

La requérante soutient n'avoir commis aucune négligence.

2.2.2. La requérante affirme que les statistiques de commission d'infractions sont trompeuses dès lors que la trajectoire réelle des avions est variable et que, selon que l'avion passe plus ou moins près d'un sonomètre, la valeur d'immission perçue à ce sonomètre sera plus ou moins importante. Dès lors, un avion en infraction ne sera pas nécessairement perçu en infraction.

Cet argument fait toutefois abstraction du fait que les sonomètres sont nombreux et relativement peu espacés. De plus, lorsque les avions survolent les sonomètres, en particulier dans les zones 0 et 1 où sont mesurées la très grande majorité des infractions, ils ont déjà acquis une altitude importante, telle que l'effet de la distance entre les sonomètres en est fort atténué.

2.2.3. 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 pour les avions à réaction, la définition verticale de la route de départ fixée par l'autorité fédérale et figurant dans l'Aeronautical Information Publication (AIP), que la requérante cite, précise : "from take-off to 1700 FT QNH: (…) - climb to V2 + 10 to 20 KT or as limited by body angle. V2 est une valeur qui dépend du chargement de l'avion, ce qui offre une première marge de manœuvre.

Lors de son audition par le Collège d'environnement, le conseil de la requérante conteste que le chargement puisse avoir un effet significatif sur la commission d'infractions aux normes en question. Elle renvoie à ce propos à la 2e partie d'une note complémentaire non datée qu'elle avait adressée au Collège d'environnement dans le cadre du recours de la compagnie European Air Transport Leipzig GmbH contre la décision de l'IBGE du 21 octobre 2014 infligeant à celle-ci une amende administrative.

Dans cette note, comparant deux à deux 4 vols de la compagnie European Air Transport Leipzig GmbH, elle avait conclu à l'absence d'influence du poids total de l'avion sur la commission d'une infraction. Compte tenu de ce que la commission d'une infraction dépend d'une variété de facteurs, cette méthode

n’est pas valide. Pour identifier l’influence des différents paramètres, il convient plutôt d’appliquer une méthode statistique à un nombre important de vols. En l’espèce, si, dans une analyse sommaire de l’annexe 2 jointe à cette note complémentaire, on compare le poids moyen des chargements (“Cargo□) des 12 vols non pris en infraction (tolérance incluse) avec celui des 48 vols pris en infraction, on note que les vols de la première catégorie ont été accomplis avec un chargement inférieur d’environ 5 tonnes en moyenne (5250 kg), étant précisé que tous les vols ont été effectués avec des avions d’un même type. Quand on effectue la même comparaison mais en additionnant chargement (“Cargo□) et fuel, on constate que les vols pris en infraction présentent en moyenne un poids supérieur de 6 tonnes environ (6192 kg) au poids des avions non sanctionnés. On peut en conclure, en première analyse, que le chargement a bien une influence sur la commission d’infractions.

2.2.4. De même, en agissant sur la poussée au décollage, les pilotes peuvent prendre de l’altitude plus ou moins rapidement.

La requérante affirme qu’augmenter la poussée au décollage la conduirait à dépasser les normes de bruit en zone 2, la plus proche de l’aéroport. Cette affirmation n’est pas étayée. La poussée (ou la vitesse) au décollage ferait opportunément partie des paramètres de vol dont la requérante pourrait analyser les effets sur la commission d’infractions.

2.2.5. 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. Jusqu’à il y a peu, elle fondait son affirmation sur un extrait de *Guidance on the Balanced Approach to Aircraft Noise Management*, Doc 9829, AN/451, International Civil Aviation Organization, 2008, 2nd ed., p. 1-6-3 :

> “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 cette citation (“and increasing its length□) contredisent l’affirmation de la requérante à propos du bénéfice acoustique du recours au système de navigation automatique. Réduire la largeur de la zone exposée au bruit au détriment de sa longueur, si cette approche peut être appropriée pour une route survolant une zone peu peuplée, ne convient pas pour le survol prolongé d’une zone étendue et densément peuplée telle que la Région de Bruxelles-Capitale.

2.2.6. Comme le concède la requérante, il est à observer que les normes de bruit régionales ne font pas partie des paramètres qui affectent directement le pilotage automatique : il est techniquement impossible de paramétrer le pilotage automatique pour tenir compte des normes d’immission sonore.

Cet argument, qui confirme que le système de navigation automatique ne prend pas en considération les normes acoustiques bruxelloises, tend à montrer que le recours à ce système ne conduit pas nécessairement à respecter au mieux ces normes.

2.2.7. 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, les pilotes disposent bien de certaines latitudes dans le suivi des SID (routes de départ, *standard instrument departure*) et autres instructions.

2.2.8. Comme il sera plus amplement montré lors de l'examen du moyen tiré de la non-imputabilité des infractions, plusieurs éléments conduisent à conclure, avec le Conseil d'État, que les infractions en cause pouvaient, moyennant un comportement adéquat, être évitées. Il revient à la requérante d'analyser ou de faire analyser l'ensemble des paramètres de vol et de pilotage susceptibles d'influencer l'immission sonore au départ du territoire régional et la commission de dépassements des normes d'immission en question. Et à supposer même que, dans certaines circonstances ainsi identifiées, elle ne puisse s'assurer, par un comportement adapté, du respect de ces normes, il lui revient de renoncer à décoller afin de ne pas commettre d'infraction.

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. À supposer qu'il ne se déduise pas de la seule commission de l'infraction visée à l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, l'élément moral de cette infraction est ainsi démontré à suffisance.

Le moyen n'est pas fondé.

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

3.1. Exposé du moyen

3.1.1. 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.

3.1.2. 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. Or, la requérante n'a commis aucune négligence (*cf. supra*, 2e moyen). La non-communication par l'IBGE des données qu'elle lui a réclamées (*cf. supra*, 3e 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.

3.1.3. En tout état de cause, 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 de la confrontation des relevés sonométriques aux 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 celui-ci acceptait de tenir compte du tracé radar, ce qu'il ne fait pas.

3.1.4. La requérante 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". L'IBGE ne tient pas compte de cette disposition puisqu'il effectue ses mesures en continu. Si cette méthode respecte l'article 8, puisqu'il y est question de "préférence", les mesures qu'elle livre ne peuvent fonder une déclaration de culpabilité, leur précision n'étant pas suffisamment garantie.

3.2. Examen du moyen

3.2.1. La requérante revient d'abord sur l'absence de négligence dans le chef de ses pilotes et sur la circonstance qu'elle n'a pas reçu l'ensemble des données qu'elle a sollicitées de l'IBGE. À cet égard, il est renvoyé à l'analyse de ses 2e et 3e moyens.

3.2.2. La requérante soutient ensuite 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 SA (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 8e moyen examiné par le Conseil d'État dans son arrêt n° 230.478 du 11 mars 2015. Ce moyen a été rejeté par le Conseil d'État sur pied du raisonnement suivant :

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

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

3.2.3. 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 accordait l'ordonnance du 25 mars 1999 – aujourd'hui, le Code de l'inspection – 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.

3.2.4. 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.

3.2.5. En ce qui concerne l'article 8 de l'arrêté du 21 novembre 2002, on rappellera d'abord 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. Pour respecter les normes de bruit, les compagnies aériennes doivent être conscientes de ces impondérables et adapter la conduite de leurs avions en en tenant compte (C.E., arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, 11e feuillet). L'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 dispose d'ailleurs que les normes sonores doivent être respectées "quelles que soient les conditions atmosphériques.

De plus, les mots "de préférence dans la disposition vantée par la requérante 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 d'immission acoustique régionales.

Enfin, on notera que les microphones des sonomètres sont équipés d'une protection contre la pluie, ainsi que d'un écran anti-vent.

Le moyen n'est pas fondé.

4. “Le caractère imprévisible des infractions imputées à la requérante”

4.1. 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 (…)”.

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.

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.

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 souligne qu’“il est techniquement impossible de paramétrer le système de pilotage automatique ou manuel de l’appareil de manière à s’adapter aux facteurs extérieurs affectant le niveau d’immission sonore”.

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 d’infliger une amende administrative à la requérante, il violerait le principe général de la légalité et de la prévisibilité des délits.

4.2. 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 notion d'"impondérables" doit se comprendre en ce sens que les compagnies aériennes doivent 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, 11e feuillet).

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

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 des deuxième et troisième moyens).

À suivre la requérante, le non-respect d'une norme d'immission ne pourrait jamais être sanctionné, ce qui ne se peut. L'adoption par le législateur régional de normes d'immission afin de rendre effectif le droit à un environnement sain reconnu par l'article 23 de la Constitution est au contraire cohérent et banal, puisque de telles normes visent précisément à protéger la qualité du milieu de vie.

Le moyen n'est pas fondé.

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

5.1. Exposé du moyen

5.1.1. 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 SA contre Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale", rédigée comme suit : "une "restriction d'exploitation" constitue une mesure prohibitive totale ou temporaire interdisant l'accès d'un aéronef à réaction subsonique civil à un aéroport d'un État membre de l'Union. Par conséquent, une réglementation nationale en matière d'environnement, qui impose des limites maximales de nuisance sonore mesurée au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l'aéroport, ne constitue pas, en tant que telle, une "restriction d'exploitation" au sens de cette disposition, à moins que, en raison des contextes

économique, technique et juridique pertinents, elle puisse avoir les mêmes effets qu'une interdiction d'accès audit aéroport". Elle rappelle également le motif n°33 de cet arrêt, qui énonce que : "Dans l'affaire au principal, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si les mesures adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale ont de tels effets".

Elle évoque ensuite l'arrêt n° 229.395 du 28 novembre 2014 dans lequel le Conseil d'Etat 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 elles étaient "si restrictives qu'elles contraignent 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.

5.1.2. Pour répondre à cette dernière question, elle observe d'abord que :
- seuls les vols survolant la Région de Bruxelles-Capitale sont susceptibles d'être pris en infraction;
- certains vols survolant cette région ne sont pas "détectés" par les sonomètres régionaux;
- l'IBGE n'établit pas qu'une partie des vols "détectés" par les sonomètres pendant la période litigieuse n'auraient pas été pris en infraction, ni quelle serait la proportion de cette partie.

Dans ces circonstances, le fait que la plupart des vols opérés de et vers l'aéroport de Bruxelles-National ne seraient pas pris en infraction ne démontre pas qu'il existerait un comportement (autre que la cessation d'activités) qui permettrait aux compagnies aériennes contraintes de survoler la Région de Bruxelles-Capitale et dont les vols sont "détectés" par les sonomètres de se prémunir de dépasser les normes de bruit. Au contraire :
- 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 pilotes de la requérante survolent la Région de Bruxelles-Capitale en recourant au système de guidage automatique RNAV, qui permet de respecter au mieux les instructions contraignantes de l'État, lesquelles tiennent compte des recommandations de l'OACI pour les décollages "en situation rapprochée".

5.1.3. La requérante fait également 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*).

5.1.4. 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.

5.1.5. 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.

5.2. Examen du moyen

5.2.1. Dans la procédure devant la CJUE n° C-120/10, sur question préjudicielle, en cause d'European Air Transport Leipzig GmbH, la Commission européenne a émis des conclusions. Au terme d'un long exposé, ces observations de la Commission européenne, datées du 22 juin 2010, apportent aux questions préjudicielles les réponses suivantes :

> "51. Il apparaît que les mesures litigieuses n'entrent pas dans le champ d'application de la directive 2002/30. Comme l'a relevé le Conseil d'État dans ses arrêts du 9 mai 2006, l'arrêté du 27 mai 1999 "n'a pas pour objet ni de réglementer la circulation des aéronefs ni l'émission par ces derniers de bruit dans l'espace aérien surplombant le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'au contraire, il fixe des limites de bruit à l'immission pour les nuisances sonores que les avions peuvent causer au sol sur le territoire régional" (souligné par nous). (…)
>
> 52. Par ailleurs, contrairement à ce qui semble constituer un postulat pour la juridiction de renvoi, ces mesures n'ont pas pour effet de "limiter" l'accès à l'aéroport de Bruxelles-National des avions les plus courants, et notamment des "avions Chapitre 4", dès lors qu'elles ne sont pas la cause directe et immédiate d'une telle "limitation", au demeurant non avérée (…). En tout état de cause, la circonstance qu'une telle limitation pourrait exister, en raison de l'effet potentiellement dissuasif des amendes infligées aux transporteurs aériens, ne suffit pas à faire entrer ces mesures dans le champ d'application de la directive 2002/30.
>
> 53. Les mesures en cause relèvent d'une politique sectorielle distincte de celle de la navigation aérienne. (…)" (pp. 19 et 20)

Suite à l'arrêt de la CJUE du 8 septembre 2011, vanté par la requérante, dans cette même affaire n° 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 d'European Air Transport Leipzig GmbH n° 224.234 du 3 juillet 2013, le Conseil d'État a également rejeté un moyen similaire. Il a confirmé cette jurisprudence à plusieurs reprises, et encore récemment dans les arrêts n° 236.620 du 30 novembre 2016, n° 236.616 du 30 novembre 2016, n° 236.615 du 30 novembre 2016, n° 236.614 du 30 novembre 2016, n° 236.663 du 2 décembre 2016 et n° 236.662 du 2 décembre 2016 :

> "Considérant que s'il est vrai que les avions qui décollent de l'aéroport de Bruxelles-National sont tenus de suivre les indications qui leur sont données par les autorités de contrôle du trafic aérien, et que le risque de dépassement

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

5.2.2. 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 bruxelloise se présente essentiellement lorsque Belgocontrol impose le survol de la Région bruxelloise n'implique pas qu'il ne serait pas possible d'effectuer ce survol dans le respect de l'arrêté du 27 mai 1999.

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

La requérante affirme que ses avions survolent les sonomètres en pilotage automatique, ce qui serait optimal du point de vue de l'immission sonore. S'il est possible que le système de navigation automatique des avions de la requérante respecte au mieux les instructions de l'État fédéral et que ces instructions incluent les recommandations de l'OACI en matière de décollage au départ d'aéroports proches des villes, il n'en découle pas que les normes de bruit régionales feraient partie des paramètres qui affectent directement le pilotage automatique, ni même que ces normes seraient, de la sorte, respectées au mieux, ainsi qu'il a été montré aux points 2.2.3. à 2.2.6. *supra*. Le fait de voler en mode de pilotage automatique n'exonère pas les pilotes de leur responsabilité dans le respect des normes de bruit régionales.

La requérante omet de prendre en considération que les instructions laissent aux pilotes des marges de manœuvre (voy. 2e moyen). Le pilotage manuel pourrait permettre aux pilotes de faire le meilleur usage des paramètres de navigation restant à leur appréciation.

5.2.3. 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 pour, dans le cadre de ses compétences, protéger l'environnement acoustique des personnes se trouvant sur le territoire régional, se fonde sur les normes sonores recommandées par l'Organisation mondiale de la santé, avec l'ajout d'une marge de tolérance d'autant plus importante que le bruit est perçu près des pistes de l'aéroport de Bruxelles-National. La requérante ne démontre pas que ce système serait dépourvu de pertinence eu égard à son objectif environnemental. Il est par contre permis de douter qu'un système de *track management* appliqué à des routes

survolant la région densément peuplée de Bruxelles-Capitale serait de nature à garantir aux personnes se trouvant sur le territoire régional un environnement sain au plan du niveau de bruit.

5.2.4. Au surplus, pour conclure comme la requérante que l'arrêté du 27 mai 1999 aurait, de fait, les mêmes effets qu'une interdiction d'accès à l'aéroport de Bruxelles-National, il conviendrait de prendre en considération l'ensemble des routes aériennes menant à ou partant de cet aéroport, sans se limiter à certaines 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 l'arrêté du 27 mai 1999 aurait, de fait, les mêmes effets qu'une interdiction d'accès à l'aéroport de Bruxelles-National.

5.2.5. 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, 3e 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.

5.2.6. La requérante invoque l'article 6 de la directive 2002/30/CE qui autorise, sous condition, d'introduire des restrictions d'accès visant à retirer de la circulation certaines catégories d'aéronef, à l'exception des aéronefs en conformité avec les normes acoustiques du volume 1, deuxième partie, chapitre 4, de l'annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale.

La requérante n'ignore pas que sa propre flotte, composée d'avions qui, selon elle, respectent les normes "chapitre 4", a accompli durant la période litigieuse un grand nombre de vols pour lesquels aucun dépassement n'a été enregistré. Il en va de même pour l'ensemble des compagnies aériennes opérant à Bruxelles-National. Selon les statistiques publiques de l'IBGE, seuls 4,6 % des vols de nuit (où les normes sonores sont plus sévères) ayant décollé et atterri à l'aéroport de Bruxelles-National ont fait l'objet d'un procès-verbal d'infraction entre janvier 2007 et juin 2012. Il n'y a pas de raison pour laquelle la situation différerait fortement pour la période ici en cause : ce constat est une constante à travers le temps. Il n'est donc pas contestable que des vols effectués par tous modèles d'avions "chapitre 4" survolant le territoire régional, en ce compris de nuit, respectent les normes d'immission de bruit fixées par l'arrêté du 27 mai 1999. Il s'en déduit que l'arrêté du 27 mai 1999 ne participe à aucune règle qui

constituerait ou s'apparenterait à une règle de restriction d'accès affectant les avions de la catégorie "chapitre 4□.

5.2.7. Comme le précise l'article 14 du règlement n° 598/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE :

> "Les restrictions d'exploitation liées au bruit qui étaient déjà en place avant le 13 juin 2016 restent en vigueur jusqu'à ce que les autorités compétentes décident de les réviser conformément au présent règlement□.

5.2.8. Ces dispositions de droit européen n'étant pas violées, il n'y a 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.

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 ce 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□.

Elle distingue une confirmation de sa thèse dans la carte de l'IBGE "exposition au bruit du trafic aérien en 2006□, de même que dans les conclusions déjà mentionnées de la Commission européenne dans la procédure devant la CJUE n° C-120/10.

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 moyen tiré du caractère imprévisible des infractions, 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 ou l'imprudence 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, en 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. C'est également en connaissance de cause qu'elles acquièrent les périodes horaires de décollage qui leur sont réservées (*takeoff slots*) et qui correspondent à des normes d'immission acoustiques bruxelloises plus ou moins exigeantes. Enfin, en dernière instance, les pilotes restent maîtres à bord et ne sont pas tenus de décoller.

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, marges de manœuvres qui ont été rappelées lors de l'examen du 2e moyen.

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; n° 235.364, 5 juillet 2016; n° 236.614 du 30 novembre 2016; n° 236.615 du 30 novembre 2016; n° 236.616 du 30 novembre 2016; n° 236.620 du 30 novembre 2016; n° 236.662 du 2 décembre 2016 et n° 236.663 du 2 décembre 2016). Ainsi, dans son récent arrêt n° 236.614 du 30 novembre 2016, le Conseil d'État a conclu comme suit :

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

Il découle des statistiques publiques de l'IBGE que seuls 4,6 % des vols de nuit ayant décollé et atterri à l'aéroport de Bruxelles-National ont fait l'objet d'un procès-verbal d'infraction entre janvier 2007 et juin 2012. Il n'y a pas de raison pour laquelle la situation différerait fortement pour la période ici en cause. 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.

6.2.5. La requérante affirme que, dans certaines circonstances, il n'est pas possible à ses pilotes d'adopter un comportement qui garantisse le respect des normes d'immission de bruit de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Collège d'environnement ne partage pas cette conclusion. À supposer même qu'elle soit correcte, quod non, il appartiendrait alors à la requérante et à ses pilotes, dans ces circonstances déterminées, de ne pas décoller. En effet, la requérante est tenue d'à la fois respecter la réglementation fédérale, les instructions de Belgocontrol, les règles édictées pour ou par BAC et les normes d'immission de bruit de la Région de Bruxelles-Capitale. Chacun de ces ensembles de normes met en œuvre les compétences distinctes qui sont du ressort de l'autorité qui l'adopte : sécurité aérienne, bonne organisation de l'aéroport, droit à un environnement sonore sain, etc. Le fait de respecter les instructions de l'État fédéral, de Belgocontrol et de BAC n'autorise ni ne justifie d'enfreindre les normes de bruit régionales, ni inversement. Une telle conception est conforme à la réglementation communautaire, ainsi qu'il a été conclu à l'examen du moyen tiré de la violation de la directive 2002/30/CE.

6.2.6. 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

À la demande de la requérante, l'IBGE lui a transmis un "certificat d'examen de type des sonomètres utilisés dans les stations de mesure régionales.

La requérante fait observer qu'il s'agit là d'un certificat d'approbation préalable à la mise sur le marché des dits 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.

7.2. Examen du moyen

L'article 23 du Code de l'inspection prévoit que les "agents chargés de la surveillance constatent les infractions par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

Les rapports de mesure, qui sont annexés aux procès-verbaux, précisent que "{l}a méthode et les conditions de mesures ainsi que les caractéristiques des appareils de mesures sont conformes à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relative à la lutte contre le bruit aérien et à 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. Ils indiquent également que les appareils de mesure sont étalonnés une fois par semaine.

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

Le moyen n'est pas fondé.

8. "L'IBGE ne démontre pas que les sonomètres respectent la norme ISO 20906"

8.1. Exposé du moyen

Selon la requérante, le respect des normes ISO par les appareils de mesures est essentiel pour garantir la fiabilité des mesures. La norme ISO 20906 "spécifie les exigences relatives au mesurage fiable du bruit d'aéronefs. Dès lors que l'IBGE n'apporte pas la preuve que les sonomètres utilisés respectent cette norme, les données qui résultent de leur utilisation ne sont pas fiables, ce qui entraîne la nullité des procès-verbaux.

8.2. Examen du moyen

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

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

L’adoption d’une norme ISO dans le cadre d’une réglementation est du ressort de l’autorité réglementaire compétente du pays concerné. La réglementation régionale bruxelloise n’impose pas que les sonomètres répondent à cette norme. Le fait qu’il n’est pas établi que les sonomètres sont certifiés conformément à la norme invoquée est dès lors sans influence sur la régularité des constatations.

L’article 11, alinéa 1er, de l’arrêté du 21 novembre 2002 impose par contre que l’appareillage de mesure soit conforme aux spécifications de la norme CEI 651 de classe 1 et que les sonomètres intégrateurs soient “de catégorie B comme spécifié dans la norme CEI 804□. Les rapports de mesure annexés aux procès-verbaux précisent qu’il en est bien ainsi (case “description du matériel utilisé□, p. 1).

L’étalonnage hebdomadaire (au moins) des appareils de mesure complète le dispositif assurant la fiabilité des mesures.

Le moyen n’est pas fondé.

9. “La violation de la formalité substantielle prescrite par l’article 12, § 1er, de l’arrêté du 21 novembre 2012□

9.1. Exposé du moyen

L’article 12, § 1er, 1°, de l’arrêté du 21 novembre 2002 exige que les rapports de mesures comportent “les conditions atmosphériques au moment des mesures□.

La requérante relève que, dans sa note d’observation du 24 octobre 2016 (p. 2), l’IBGE, tenant compte de ce que l’article 12, § 1er, 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. Elle rejette dès lors l’interprétation selon laquelle la température ne devrait pas obligatoirement être précisée dans les rapports de mesures.

Par ailleurs, de ce que l’article 8 de l’arrêté du 21 novembre 2002 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 déduit que la vitesse du vent arrière doit figurer parmi les conditions atmosphériques reprises dans les rapports de mesure, ce qui ne serait pas le cas.

Dans une note de bas de page, la requérante déduit encore de l’article 12, § 1er, 1°, de l’arrêté du 21 novembre 2002 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.

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.

9.2. Examen du moyen

9.2.1. On rappellera une nouvelle fois 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. Pour respecter les normes de bruit, les compagnies aériennes doivent être conscientes de ces impondérables et adapter le pilotage de leurs avions en en tenant compte (C.E., arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, 11e feuillet). L'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 dispose d'ailleurs que les normes sonores doivent être respectées "quelles que soient les conditions atmosphériques.

9.2.2. La requérante reproche aux rapports de mesures de ne pas mentionner la température de l'air. L'article 12, § 1er, 1°, 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.

9.2.3. C'est à tort que la requérante reproche aux rapports de mesures de ne pas faire état de la vitesse du vent arrière puisqu'ils précisent la vitesse et l'orientation du vent.

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

9.2.5. 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.

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

10.1. 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 ici en cause 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 et administratives.

10.2. Examen du moyen

10.2.1. 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.

10.2.2. 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.

11. “La requérante bénéficie de circonstances atténuantes”

11.1. Exposé du moyen

11.1.1. La requérante sollicite le bénéfice de circonstances atténuantes. La première d’entre elles consiste en l’influence défavorable des conditions météorologiques sur l’incidence sonore des avions.

11.1.2. Faisant référence à l’analyse technique effectuée par Monsieur [T.D.] et à différentes sources publiées, la requérante indique que l’humidité, les températures élevées de l’air et la présence d’un vent arrière ont 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 basse sur l’immission sonore en présence d’un vol.

11.1.3. La requérante rappelle que, dans son arrêt n° 227.801 du 23 juin 2014, le Conseil d’État avait précisé que, s’il résulte de l’article 2 de l’arrêté du 27 mai 1999 que les conditions atmosphériques ne peuvent justifier le dépassement des normes, cette disposition n’exclut pas que les conditions météorologiques exceptionnelles soient prises en considération par l’autorité sanctionnatrice.

Or, en l’espèce, plusieurs infractions ont été constatées par vent arrière, ce qui aurait un caractère exceptionnel. En outre, plusieurs infractions ont été commises par temps de pluie, ce qui devrait être exceptionnel puisque l’article 8 de l’arrêté du 21 novembre 2002 prévoit que les mesures de plein air sont de préférence effectuées en l’absence de pluie.

Pour chacun des dépassements commis par temps de pluie ou par vent arrière, la requérante sollicite du Collège d’environnement qu’il fasse application de l’article 45 du Code de l’inspection en réduisant le montant de l’amende à 1 euro par infraction.

11.1.4. La requérante distingue une deuxième circonstance atténuante dans la présence de précipitations ou de vente supérieurs à 5 m/s. S’appuyant, à nouveau, sur l’article 8 de l’arrêté du 21 novembre 2002, elle demande que, compte tenu 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.

Pour ces dépassements là aussi, elle demande que le montant de l’amende soit réduit à 1 euro.

11.2. Examen du moyen

11.2.1. Dans la décision entreprise, l’IBGE n’a pas admis l’existence de circonstances atténuantes.

11.2.2. La requérante distingue une première circonstance atténuante dans des circonstances atmosphériques défavorables.

Comme déjà précisé, 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. Pour respecter les normes de bruit, les compagnies aériennes

doivent être conscientes de ces impondérables et adapter la conduite de leurs avions en en tenant compte (C.E., arrêt n° 217.243 du 16 janvier 2012, 11e feuillet). L'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 dispose d'ailleurs que les normes sonores doivent être respectées "quelles que soient les conditions atmosphériques".

11.2.3. Dans son analyse technique, Monsieur [T.D.] a évoqué l'influence possible de différents paramètres atmosphériques sur les niveaux d'immission sonore. Il s'agit toutefois, tout comme les sources citées par la requérante, d'exposés abstraits et non d'analyses, statistiques par exemple, de l'effet concret des paramètres atmosphériques sur ces niveaux d'immission.

La requérante soulève, par exemple, 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 infractionnelle en cause aurait été caractérisée par un taux d'humidité exceptionnellement élevé.

11.2.4. Plus précisément, la requérante sollicite le bénéfice de l'article 45 du Code de l'inspection pour les vols par temps de pluie ou par vent arrière. Elle estime en effet que précipitations et vent arrière constituent des facteurs défavorables qui ont ou devraient avoir un caractère exceptionnel permettant de les prendre en considération au titre de circonstances atténuantes.

En ce qui concerne l'influence des précipitations, leur effet éventuel sur le niveau d'immission fait, lui aussi, partie des facteurs aux effets marginaux pouvant être pris en compte par la requérante de manière à respecter les normes sonores. Les précipitations n'ont pas, en soi, un caractère exceptionnel sous nos latitudes. En ce qui concerne le caractère continu des mesures, même par temps de pluie, il est renvoyé à l'examen du moyen aux termes duquel la culpabilité de la requérante ne serait pas établie à suffisance de droit.

C'est sans le démontrer que la requérante affirme que les décollages par vent arrière donnent lieu à un nombre plus important d'infractions. Un fait, pour qu'il puisse être pris en compte comme circonstance atténuante, doit être pertinent à cet égard, suffisamment précis et démontré. Son caractère exceptionnel éventuel ne suffit pas à en démontrer la pertinence.

11.2.5. 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 effectué par 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 régional 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.

11.2.6. En conclusion, le Collège d'environnement ne distingue pas de circonstances atténuantes.

Le moyen n'est pas fondé.

12. “La requérante demande le bénéfice du sursis

12.1. 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 .

12.2. 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.

13. 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 janvier et mars 2015, au sens, favorable à la requérante, où l’entend l’IBGE, ressort du dossier administratif. L’amende infligée est justifiée dans son principe.

Il ressort de l’ensemble des éléments au dossier, et notamment du nombre de l’intensité des dépassements constatés, qu’un montant de 15.577 euros est adéquat.

Le Collège d’environnement […] décide :

Article 1 : L’amende administrative alternative de 15.577 euros infligée le 16 décembre 2016 par le fonctionnaire dirigeant de l’IBGE à la compagnie aérienne Singapore Airlines Cargo PTE LTD est confirmée ».

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 dixième 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 belge* 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 15 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°s 243.309 du 20 décembre 2018 et 244.351 du 2 mai 2019, il estime que cette demande de maintien des effets peut être formulée à l'audience.

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

Au vu de ce qui précède, s'il n'entre pas dans les intentions du Conseil d'État d'interférer dans la procédure qui est actuellement pendante devant la Cour

constitutionnelle, il lui appartient cependant de rendre la justice dans un délai raisonnable et d'avancer dans le traitement du recours qui lui est soumis, notamment en examinant les nouvelles demandes qui ont été formulées par la partie adverse dans le contexte de l'audience.

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

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

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

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

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

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 XVe chambre, le 28 juin 2021, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Frédéric Quintin. Pascale Vandernacht.