

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.791 du 20 octobre 2022

A.216.353/XV-2834

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

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 juillet 2015, la société de droit anglais DHL AIR Ltd demande l'annulation de la décision du collège d'Environnement du 11 mai 2015 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE) (actuellement Bruxelles Environnement) du 16 décembre 2014 lui infligeant une amende administrative de 124.905 euros du chef d'infractions à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, qui auraient été commises entre septembre 2013 et mai 2014.

II. Procédure

Par un arrêt n° 251.093 du 28 juin 2021, le Conseil d'État a mis hors de cause le collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, ordonné la réouverture des débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de rédiger un rapport complémentaire et réservé les dépens. L'arrêt a été notifié aux parties.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base des articles 13 et 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire complémentaire.

Par une ordonnance du 29 avril 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 juin 2022.

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

M^{es} Tamara Leidgens et Luna Luisetto, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} François Tulkens et Jonathan Renaux, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 251.093, précité. Il y a lieu de s'y référer et de les compléter par les éléments suivants.

Par un arrêt n° 125/2021 du 30 septembre 2021, la Cour constitutionnelle a annulé l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement et a rejeté la demande de maintien des effets formulée par la Région de Bruxelles-Capitale. Cet arrêt a été publié par extrait au *Moniteur belge* du 5 novembre 2021.

IV. Réouverture des débats

Par son arrêt n° 251.093, précité, le Conseil d'État a décidé de la réouverture des débats afin d'examiner, d'une part, 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.

V. Neuvième moyen

V.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen, le neuvième, de la violation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Elle indique que le montant de l'amende lui infligée a été calculé en tenant compte d'un état de récidive alors qu'elle n'a fait l'objet d'aucune condamnation antérieure définitive et irrévocable et que, dans l'acte attaqué, le collège d'Environnement n'a pas constaté le contraire. Elle poursuit en exposant que le collège a rejeté le moyen pris de la violation de l'article 42 précité au motif que ces dispositions ne consacrent pas la récidive légale mais constituent des dispositions *in se* qui permettent d'adapter la peine à la gravité de l'infraction. Elle fait valoir que l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 et l'article 52 du Code de l'inspection règlent la question et que les travaux préparatoires de l'ordonnance du 8 mai 2014 modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 confirment qu'il s'agit bien d'un cas de « récidive ». Elle souligne que, dans son arrêt n° 227.802 du 23 juin 2014, le Conseil d'État a, lui-même, utilisé le terme de « récidive » et qu'il est admis que « la récidive ne peut être établie que par la constatation d'une condamnation passée en force de chose jugée » intervenue antérieurement à la réalisation de nouveaux faits délictueux ; Elle suggère que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 et, depuis le 1^{er} janvier 2015, l'article 52 du Code de l'inspection interprétés comme ne soumettant pas leur application à l'existence d'une condamnation préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'elle instaure une différence de traitement entre - les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 et - depuis le 1^{er} janvier 2015 - par l'article 31, § 1^{er}, 3^o, du Code de l'inspection, qui font l'objet de poursuites pénales, qui ne sont susceptibles de voir leur peine aggravée pour état de récidive qu'en cas de

condamnation coulée en force de chose jugée antérieure aux infractions en cause ?

- et les auteurs présumés des infractions visées par les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 et – depuis le 1^{er} janvier 2015 – par l'article 31, § 1^{er}, 3^o, du Code de l'inspection, qui font l'objet de la procédure administrative organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999 et – depuis le 1^{er} janvier 2015 – par le Code de l'inspection, sont susceptibles de voir leur peine aggravée pour état de récidive, même en l'absence de condamnation coulée en force de chose jugée antérieure aux infractions en cause ? ».

La partie adverse répond que l'article 42 de l'ordonnance énonce que « [si] une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, les montants prévus aux articles 32 et 33 sont doublés ». Selon elle, le même principe a été prévu par l'article 52 du Code de l'inspection et il ressort du dossier administratif que le nombre d'infractions et l'importance des dépassements ainsi que l'augmentation d'au moins 20 % du nombre d'infractions pour certains mois justifiaient la majoration du montant de l'amende et que « ces faits suffisent amplement à caractériser la notion de récidive au sens de l'ordonnance, et du Code de l'inspection, qui ne subordonne pas l'application des dispositions précitées au fait que la "condamnation" (sic) de la partie requérante aurait dû être "définitive" (sic) ». Elle estime que la question préjudicielle proposée appelle de toute manière une réponse négative car l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 et l'article 52 du Code de l'inspection ne créent pas de différence de traitement injustifiée entre les personnes qui se voient infliger une sanction pénale et les personnes qui se voient infliger une amende administrative. Elle cite à cet égard l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011 de la Cour constitutionnelle en précisant que la Cour a jugé qu'il n'est question de discrimination « que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées » et estime que la partie requérante ne démontre pas qu'il y aurait une limitation disproportionnée de ses droits en l'espèce. Elle cite le même arrêt, dans lequel la Cour a jugé que « 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 ». Elle cite également un arrêt dans lequel le Conseil d'Etat a jugé que les règles relatives à la récidive ne touchent pas à l'ordre public. Elle ajoute que ces règles n'établissent pas de différence de traitement injustifiée, que la Cour constitutionnelle admet qu'une différence de traitement existe entre la personne poursuivie pénalement et celle qui fait l'objet d'une amende administrative, que le Conseil d'Etat a déjà jugé que l'article 100 du Code pénal autorise des lois particulières à déroger aux règles de son livre premier et qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle proposée par la requérante.

Dans son dernier mémoire après le rapport rédigé en application de l'article 12 du règlement général de procédure, et dans lequel l'auditeur estime qu'il y a lieu de poser la question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, la partie adverse estime qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle proposée par la partie requérante parce que cette question n'est pas pertinente et qu'il y a une absence manifeste de discrimination.

Elle soutient tout d'abord que cette question n'est pas pertinente, au motif que l'article 52 du Code de l'inspection, qui prévoit que le montant maximal prévu à l'article 45, alinéa 3 peut être doublé si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, est une disposition étrangère à la notion de « récidive » applicable en droit pénal et que cet article ne s'y réfère d'ailleurs pas. Selon elle, cet article prévoit simplement la possibilité de majorer l'amende alternative administrative « si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal », ce qu'elle qualifie de « mécanisme propre de majoration de l'amende administrative, qui tient compte du comportement de l'auteur de l'infraction ». Elle précise que son application n'est pas subordonnée à l'existence d'une condamnation passée en force de chose jugée et qu'il ressort du dossier administratif que l'augmentation d'au moins 20 % du nombre d'infractions pour certains mois, justifiait pleinement la majoration du montant de l'amende. Selon elle, ces faits suffisent amplement à justifier la majoration des amendes administratives en application des articles 42 et 52 du Code de l'inspection.

Elle fait ensuite valoir que la question préjudicielle appelle de toute manière une réponse négative, étant donné l'absence de discrimination manifeste. Elle expose qu'une différence de traitement entre des personnes soumises à des règles procédurales différentes ne constitue pas une discrimination en soi et cite à cet égard l'arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011 de la Cour constitutionnelle. Elle cite enfin des arrêts du Conseil d'État (C.E., arrêts n° 223.585, n° 223.586, n° 223.588, 24 mai 2013, TUI Airlines Belgium) dans lequel celui-ci a jugé qu'il ne peut être exigé que ceux qui se voient imposer une sanction dans le cadre de la procédure administrative bénéficient exactement des mêmes dispositions que ceux qui se voient infliger une sanction pénale.

Dans son dernier mémoire, déposé après le rapport complémentaire de l'auditeur, elle se prévaut d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 30 novembre 2021 selon lequel la renonciation de la Région de Bruxelles-Capitale « au montant correspondant à la majoration des montants réclamés par contrainte n'équivaut pas à une demande en réformation », et maintient qu'il y a lieu de limiter l'annulation de

l'acte attaqué au montant de l'amende telle qu'elle a été majorée en raison de la récidive et de rejeter le recours pour le surplus.

V.2. Appréciation

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

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

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

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

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

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

B.2.1. Les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoient que sont passibles d'amendes administratives de 62,50 à 625 euros (article 32) ou de 625 à 62.500 euros (article 33) les personnes qui commettent une des infractions énumérées par ces dispositions. En vertu de l'article 35 de la même ordonnance, ces infractions "font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative". En application des articles 36 et 37 de la même ordonnance, les procès-verbaux constatant les infractions visées aux articles 32 et 33 sont transmis au fonctionnaire compétent et au procureur du Roi. La décision du procureur du Roi de poursuivre le contrevenant exclut l'application d'une amende administrative. La décision du procureur du Roi de ne pas poursuivre le contrevenant ainsi que l'absence de décision dans le délai imparti permettent l'application d'une amende administrative. Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique (article 39).

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

B.3. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce

que, dans l'interprétation retenue par le juge *a quo*, il instaure une différence de traitement entre les auteurs présumés d'une infraction aux dispositions de la même ordonnance, selon qu'ils font l'objet de poursuites pénales ou qu'ils se voient infliger une amende administrative.

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

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

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

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

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

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

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

B.9.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande à la Cour, au cas où elle constaterait la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la disposition en cause, d'en maintenir les effets en ce qui concerne des amendes administratives qui ne sont plus susceptibles de faire l'objet d'un recours en

annulation devant le Conseil d'État et des amendes qui ont fait l'objet d'un recours qui a été rejeté par le Conseil d'État à la date de la publication du présent arrêt au Moniteur belge.

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

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

Par son arrêt n° 125/2021, la Cour constitutionnelle, saisie d'un recours en annulation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, en vertu de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, a jugé ce qui suit :

« B.2.3. Par identité de motifs, il y a lieu de constater que le premier moyen est fondé. L'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne soumet pas son application à l'existence d'une décision préalable définitive imposant une amende administrative, c'est-à-dire une décision qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours ».

Saisie d'une demande de maintien des effets de cette disposition jusqu'au 5 octobre 2020, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

« B.4.2. Le fait que des recours administratifs soient possibles contre des décisions ayant infligé des amendes administratives dont le montant a été augmenté sur la base de la disposition en cause et que des requêtes en rétractation d'arrêts du Conseil d'État rejetant des recours contre de telles décisions puissent également être introduites sur la base des articles 17 et 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ne constitue pas, à lui seul, un risque de perturbation de l'ordre juridique justifiant le maintien des effets de la disposition attaquée. Il s'agit de la conséquence normale attachée par le législateur spécial aux arrêts d'annulation.

Par ailleurs, la Cour observe que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne démontre pas à suffisance, dans son mémoire justificatif, l'étendue du préjudice financier qui découlerait de l'annulation. Il ressort en outre de ce mémoire que l'identification des montants à rembourser est possible.

Partant, il n'y a pas lieu de maintenir les effets de la disposition attaquée. ».

En conséquence de cet arrêt, la disposition annulée a disparu de l'ordonnancement juridique sans maintien de ses effets.

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

Comme l'indique le premier de ces arrêts (B.1.2), l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 a été modifié et renuméroté en un article 52 du Code de l'inspection. La modification apportée par l'ordonnance du 8 mai 2014 qui a établi cette codification, se limite à prévoir que, dans le cas où une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, le doublement du montant maximum de l'amende administrative alternative est facultatif.

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

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

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

La circonstance que les montants des amendes, mêmes cumulés, ne dépassent pas le plafond fixé par l'article 45, alinéa 3, du Code de l'inspection

n'énervé pas le constat selon lequel l'acte attaqué a bien appliqué une mesure d'individualisation de la peine en retenant une majoration du fait de la réitération d'un comportement considéré comme infractionnel, ce qu'il ne pouvait faire que dans des conditions similaires à celles prévues pour la récidive en matière pénale, comme l'ont jugé les arrêts de la Cour constitutionnelle précités. Il n'est pas établi que tel a été le cas en l'espèce.

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

Le neuvième moyen est en conséquence fondé.

Quant à la demande de la partie adverse de limiter l'annulation de l'amende administrative à la majoration liée à la récidive, faisant valoir que cette partie de l'amende est identifiable, il y a lieu de constater que l'acte attaqué fait valoir ce qui suit :

« 1. Antécédents

Les 28 octobre 2013, 25 novembre 2013, 6 et 20 janvier 2014, 24 février 2014, 24 mars 2014, 26 mai 2014, 27 juin 2014 et 4 juillet 2014, l'IBGE dresse à charge de la compagnie aérienne DHL Air Ltd neuf procès-verbaux portant respectivement les références :

- 131028/[...] - septembre 2013,
- 131125/[...] - octobre 2013,
- 140106/[...] - novembre 2013,
- 140120/[...] - décembre 2013,
- 140224/[...] - janvier 2014,
- 140324/[...] - février 2014,
- 140526/[...] - mars 2014,
- 140627/[...] - avril 2014,
- 140704/[...] - mai 2014.

Il en résulte que DHL Air Ltd aurait commis 134 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999.

Ces procès-verbaux et les rapports de mesure y afférant ont été portés à la connaissance de DHL Air Ltd respectivement les 4 novembre 2013, 4 décembre 2013, 14 et 22 janvier 2014, 25 février 2014, 25 mars 2014, 30 mai 2014, 1^{er} et 8 juillet 2014 en lui indiquant que ces documents étaient aussi envoyés au procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier ayant notifié ses décisions de ne pas exercer de poursuites les 15 novembre 2013, 2 décembre 2013, 29 janvier 2014, 3 février 2014, 12 et

27 mars 2014, 2 juin 2014, 7 et 11 juillet 2014, l'IBGE a écrit à DHL Air Ltd le 14 août 2014 qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative, en se référant à l'article 37 de l'ordonnance de 1999.

Le 3 novembre 2014, l'IBGE a reçu les arguments de défense du conseil de DHL Air Ltd.

Une amende d'un montant de 124 905 euros a été infligée par une décision du 16 décembre 2014 à DHL Air Ltd pour des infractions à l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de 1999, à savoir avoir créé "directement ou indirectement, ou laisser perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement", c'est-à-dire les "valeurs limites" de l'arrêté du 27 mai 1999 qui ne peuvent être dépassées par les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région.

Le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE précise, dans ladite décision, n'avoir tenu compte que des dépassements des normes de 9 dB et plus le jour et de 6 dB et plus la nuit. Il estime également ne pas devoir tenir compte de trois dépassements de moins de 9 dB survenus entre 6h45 et 7h ou entre 23h et 23h15. En outre, il constate qu'en raison de l'unicité d'infractions il n'y a pas lieu de tenir compte de 19 dépassements constatés sur un total de 134 sur la période de référence. Il constate enfin, pour les mois d'octobre 2013 et janvier 2014, une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises les mêmes mois d'une des trois années précédentes, "de sorte que l'élément de récidive est pris en considération" pour ces deux mois.

2. Au fond.

[...]

2.15. Récidive

La requérante soutient que l'IBGE ne pouvait pas augmenter le montant de l'amende pour cause de récidive, la récidive ne pouvant être établie que par la constatation d'une condamnation passée en force de chose jugée. Elle fait valoir qu'aucune des condamnations au paiement d'une amende administrative dont elle a fait l'objet au jour de l'acte attaqué n'était définitive puisque chacune des décisions prises par le collège d'Environnement a fait l'objet d'un recours en annulation pendant devant le Conseil d'État.

L'article 42 de l'ordonnance de 1999 et, désormais, l'article 52 du Code de l'inspection, prévoient que si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, les montants de l'amende peuvent être doublés. C'est par une erreur sémantique qu'il a été fait usage du terme de "récidive", alors que ces dispositions ne concernent pas la récidive légale qui, pour rappel, est la réitération d'une infraction proche ou équivalente d'une infraction précédemment et définitivement condamnée. L'article 42 de l'ordonnance de 1999 et l'article 52 du Code de l'inspection, constituent des dispositions *in se* qui permettent d'adapter la peine à la gravité de l'infraction.

Le moyen n'est pas fondé.

[...]

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

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

Article 1 : La décision du 16 décembre 2014 par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE impose une amende administrative de 124 905 euros à la compagnie aérienne DHL Air Ltd est confirmée. ».

Le raisonnement qui ressort de l'acte ici attaqué fait apparaître que la majoration de l'amende infligée à la partie requérante ne peut être assimilée à celle qui découlerait du mécanisme de la récidive en matière pénale dès lors que les articles 42 de l'ordonnance de 1999 précitée et 52 du Code de l'Inspection constituent des dispositions *in se* qui permettent d'adapter la peine à la gravité de l'infraction peu importe que les infractions antérieures soient devenues définitives ou pas. Cette interprétation du collège d'Environnement est inconciliable avec celle qui a été donnée par la Cour constitutionnelle, dans ses arrêts précités, de l'article 42.

Au vu d'une telle interprétation, il est difficilement compréhensible, dans le chef de la partie adverse, de soutenir, dans son dernier mémoire complémentaire, que l'acte attaqué fait bien la distinction entre le montant de l'amende de base et le montant de l'amende majorée en raison de la récidive alors que le collège d'Environnement n'entend pas qualifier ce mécanisme de majoration comme étant celui de la récidive.

La réformation est un pouvoir qui permet à une juridiction ou à une autorité hiérarchique ou de tutelle de faire disparaître une décision prise par une juridiction ou une autorité inférieure, tout en lui substituant sa propre décision. Au contraire de l'annulation, la réformation entraîne donc, non seulement, la mise à néant d'un acte ou d'un jugement mais en outre l'adoption, par la juridiction ou l'autorité qui l'a mis à néant, d'une nouvelle décision qui se substitue à cet acte ou à ce jugement.

Comme l'a déjà jugé le Conseil d'État dans ses arrêts n^{os} 249.923 du 25 février 2021 et 250.381 du 22 avril 2021, dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par l'article 14 des lois coordonnées, il ne lui appartient pas d'annuler partiellement une décision administrative lorsque cette annulation conduit à une réformation de cet acte. À cet égard, il est rappelé que lors des travaux parlementaires qui ont donné lieu à la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, il a été envisagé de permettre au Conseil d'État d'examiner les recours concernant les amendes administratives dans le cadre du contentieux de pleine juridiction avec une compétence de réformation et que cette réforme a été abandonnée par le législateur. Par ailleurs, le législateur bruxellois n'a pas non plus jugé opportun d'attribuer au Conseil d'État un tel pouvoir de réformation en invoquant l'application de l'article

10 lu en combinaison avec l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, auquel renvoie l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Même si la motivation formelle de l'acte attaqué fait référence à la décision prise en première instance par l'IBGE (Bruxelles Environnement) qui a appliqué une majoration de 20 % en raison de l'élément de récidive et que le collège d'Environnement indique qu'il estime que l'amende est « justifiée et son montant adéquat », il n'en demeure pas moins que le dispositif de l'acte attaqué prévoit un montant unique et non pas deux montants distincts dont l'un serait l'amende infligée à titre principal et l'autre serait la majoration appliquée à ce montant. Le Conseil d'État ne peut dès lors annuler partiellement l'acte attaqué en censurant l'un des montants tout en laissant subsister l'autre.

Par sa demande d'annulation partielle, la partie adverse invite le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle du collège d'Environnement et à réformer la décision de ce dernier en substituant au montant infligé dans le dispositif de l'acte attaqué un autre montant qui serait censé être conforme à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle au sujet de la notion de récidive, ce qui ne relève pas du contentieux de l'excès de pouvoir.

À cet égard, il est rappelé que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ne s'oppose pas au mécanisme de la récidive pour des amendes administratives de nature pénale à la condition cependant que la mesure d'individualisation de la peine qui justifie une majoration du montant de l'amende par le fait de la réitération d'un comportement considéré comme infractionnel, repose sur des conditions similaires à celles prévues pour la récidive en matière pénale. Il en résulte que le rétablissement de la légalité n'implique pas obligatoirement une diminution du montant de l'amende de 20 % puisque le collège d'Environnement pourrait infliger une amende identique après avoir vérifié que les infractions prises en considération pour majorer les amendes de base en raison de la récidive ont pu être constatées dans des décisions devenues définitives parce qu'elles ne font plus l'objet ou ne sont plus susceptibles d'un recours.

De même, ce pourcentage de 20 % qui aurait été retenu dans la décision confirmée par l'acte attaqué ne constitue pas une contrainte légale mais résulte d'une simple pratique administrative de l'IBGE (Bruxelles Environnement) de sorte que si les conditions de la récidive sont réunies, le collège d'Environnement pourrait décider d'appliquer une majoration d'un autre pourcentage dans le cadre d'un réexamen du dossier. Il y a lieu en effet de constater que ce collège, à la différence

du Conseil d'État, dispose d'un véritable pouvoir de réformation à l'égard de la décision prise en première instance par l'IBGE (Bruxelles Environnement) en sorte que le Conseil d'État ne peut substituer sa propre appréciation quant au montant de la sanction administrative et à son éventuelle majoration pour cause de récidive.

Quant à l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 30 novembre 2021, outre qu'il fait l'objet d'un pourvoi en cassation, il intervient dans le contexte d'une tout autre procédure en lien avec une décision du juge des saisies du 8 janvier 2018 relative à une contrainte délivrée par Bruxelles Fiscalité pour le recouvrement d'une amende administrative devenue définitive infligée à une autre compagnie aérienne. Par ailleurs, il existe une différence fondamentale entre, d'une part, l'objet d'une démarche de la partie adverse qui renonce elle-même à des prétentions dans le cadre d'une procédure de nature civile portée devant une juridiction de l'ordre judiciaire, ce qui n'implique effectivement pas une réformation de la décision prise par le collège d'Environnement, et, d'autre part, l'objet de la demande d'annulation partielle formulée dans la présente procédure qui vise en réalité à obtenir une réformation de cette décision administrative par le Conseil d'État.

La demande d'annulation partielle formulée par la partie adverse consiste en une modification du montant de l'amende infligée. Ne disposant que d'un pouvoir d'annulation et non de réformation, le Conseil d'État ne peut pas substituer sa décision à celle du collège d'Environnement et il ne peut donc pas réformer l'amende administrative alternative prononcée ou confirmée par ce collège au regard du pouvoir discrétionnaire qui est reconnu à ce dernier par le législateur. La demande d'annulation partielle ne peut par conséquent être accueillie.

VI. Autres moyens

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

VII. Demande de maintien des effets

VII. 1. Thèse de la partie adverse

À l'audience du 8 juin 2021 et dans son dernier mémoire du 13 janvier 2022 déposé après le rapport complémentaire de l'auditeur, la partie adverse sollicite le maintien des effets de l'acte attaqué pour le montant de base des amendes, soit hors le montant correspondant à la majoration intervenue pour cause de récidive. Elle fait valoir que si le Conseil d'État devait annuler intégralement les amendes

infligées sans maintenir les effets du montant de base de celles-ci (hors récidive), ce sont au total plus de 70 dossiers actuellement pendants qui devront revenir devant le collège d'Environnement et sans doute devant le Conseil d'État, noyant les instances concernées de nouvelles procédures. Elle relève aussi que le seul fait qu'une majoration pour cause de récidive irrégulière a été appliquée au montant des amendes infligées, ne saurait justifier l'impunité dans laquelle se trouveront les compagnies aériennes si le Conseil d'État devait annuler la totalité des amendes sans maintenir les effets du montant de base de celles-ci.

VII. 2. *Appréciation*

Dans le dernier mémoire déposé après le premier rapport de l'auditeur, la partie adverse n'a formulé aucune demande de maintien des effets.

Il ressort de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure que la demande visant au maintien des effets de l'acte ou du règlement attaqué, en application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées, est formulée au plus tard dans le dernier mémoire.

En l'espèce, ce n'est que dans le cadre des débats qui se sont tenus lors de l'audience du 8 juin 2021 que la partie adverse a formulé, pour la première fois, une demande de maintien des effets dans cette affaire. Se fondant sur les arrêts n^{os} 243.309 du 20 décembre 2018 et 244.351 du 2 mai 2019, elle estime que cette demande de maintien des effets peut être formulée à l'audience. Il ressort des faits de la cause qu'au moment du dépôt de son premier dernier mémoire en mars 2018, la Cour constitutionnelle n'était pas encore saisie d'une question préjudicielle en lien avec le mécanisme de récidive tel qu'organisé par la réglementation bruxelloise.

Il s'ensuit que la demande de maintien des effets a pu être formulée plus tard, lorsque les arrêts de la Cour constitutionnelle sont intervenus et ont reconnu l'inconstitutionnalité de l'article 42 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999, précitée.

La demande de maintien des effets est recevable *ratione temporis*, en l'espèce.

Toutefois, la partie adverse sollicite le maintien des effets de l'acte attaqué pour le montant de base des amendes, soit hors le montant correspondant à la majoration intervenue pour cause de récidive. Dès lors que le Conseil d'État rejette la demande de la partie adverse d'annuler partiellement l'amende ici attaquée,

il n'y a pas lieu d'accueillir sa demande de maintien des effets de l'amende à son montant de base.

En tout état de cause, l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, permet à ce dernier, à la demande d'une partie adverse ou d'une partie intervenante, d'indiquer ceux des effets des actes individuels annulés qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'il détermine, étant entendu que cette restriction à l'effet rétroactif de l'annulation, ne peut être ordonnée que pour des « raisons exceptionnelles » justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, les intérêts des tiers pouvant être pris en compte.

En l'espèce, les éléments mis en avant par la partie adverse ne peuvent être qualifiés de « raisons exceptionnelles », comme l'a également jugé l'arrêt n° 125/2021 de la Cour constitutionnelle précité, dans son point B.4.2.

Au vu de ces différents éléments, la demande de maintien des effets ne peut être accueillie.

VIII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire complémentaire, la partie requérante sollicite la condamnation de la partie adverse au paiement « de l'indemnité de procédure de base (700 euros) ». Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La décision du collège d'Environnement du 11 mai 2015 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE, devenu Bruxelles Environnement), du 16 décembre 2014 d'infliger à la société de droit anglais DHL Air Ltd une amende administrative de 124.905 euros du chef

d'infractions à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien est annulée.

Article 2.

La demande de maintien des effets est rejetée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 20 octobre 2022, par :

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

présidente du Conseil d'État,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht