CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 259.936 du 31 mai 2024

A. 236.322/XV-5072

En cause : **la société de droit de l'État du Michigan KALITTA AIR LLC**,
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, par la voie électronique, le 4 mai 2022, la société de droit de l'État du Michigan Kalitta Air LLC sollicite « la rétractation de l'arrêt du Conseil d'État n° 236.125 du 14 octobre 2016 ayant rejeté la requête du 19 juillet 2006 par laquelle la requérante sollicitait l'annulation de la décision du collège d'Environnement du 23 mai 2006 confirmant la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE [Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement, devenu Bruxelles Environnement] du 3 février 2006, infligeant à la requérante une amende administrative de 78.865 euros pour de prétendues 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 et l'annulation de cette décision du collège d'Environnement du 23 mai 2006 ».

II. Procédure

Il est fait application de l'ordonnance du Président du Conseil d'État du 4 juin 2013, par laquelle il est décidé que l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil

d'État s'applique dans la mesure du possible aux procédures traitant les recours en rétractations prévus par l'article 17 de la Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, alors 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 12 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2023.

M^me^ Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^es^ Tamara Leidgens et Zoé Passchier, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^es^ François Tulkens et Jonathan Renaux, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Par un arrêt n° 236.125 du 14 octobre 2016, le Conseil d'État rejette le recours en annulation introduit par la partie requérante contre « la décision du 23 mai 2006 du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale confirmant la décision du […] fonctionnaire dirigeant de l'IBGE [devenu Bruxelles Environnement] du 3 février 2006 d'infliger à la requérante une amende administrative de 78.865 euros pour 69 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 ».

Il s'agit de l'arrêt dont la rétractation est sollicitée.

2. Par un arrêt n° 241.596 du 24 mai 2018, le Conseil d'État pose à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« L'ordonnance du 25 mars 1999, et plus particulièrement son article 42, interprété comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une condamnation préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours, viole-t-elle 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, 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, qui font l'objet de la procédure administrative organisée par l'ordonnance du 25 mars 1999, qui 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 ? ».

Par l'arrêt n° 73/2020 du 28 mai 2020, publié au *Moniteur belge* du 5 octobre 2020, la Cour constitutionnelle dit pour droit ce qui suit :

« 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", 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 ».

3. Par une requête du 6 avril 2021, la société de droit allemand EAT introduit un recours en annulation de 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, dans sa version antérieure à sa modification et à sa renumérotation par l'article 61 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014.

Par l'arrêt n° 125/2021 du 30 septembre 2021, publié au *Moniteur belge* du 5 novembre 2021, la Cour constitutionnelle annule l'article 42, précité. Il ressort de cet arrêt les considérants suivants :

« B.2.1. Dans un premier moyen, la partie requérante soutient que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne soumet pas son application à l'existence d'une décision préalable imposant une amende administrative, qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours.

B.2.2. Par son arrêt n° 73/2020 du 28 mai 2020, la Cour a dit pour droit :

“ 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.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 ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

1. La partie requérante observe que l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle subordonne la recevabilité d'un recours en rétractation à la condition que l'arrêt entrepris soit « fondé sur une disposition d'une loi, d'un décret, ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, qui a ensuite été annulée par la Cour constitutionnelle, ou d'un règlement pris en exécution d'une telle norme ».

Elle estime que tel est le cas en l'espèce, dans la mesure où l'arrêt attaqué rejette le recours en annulation dirigé contre la décision du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale lui infligeant une amende administrative dont le montant a été majoré sur la base de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, rétroactivement annulé par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 125/2021 du 30 septembre 2021 « en ce qu'il ne soumet 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 de faire l'objet d'un recours ».

Elle en déduit que le recours est recevable *ratione materiae*.

2. Elle relève que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 125/2021, précité, a été publié au *Moniteur belge* le 5 novembre 2021 et que le délai de recours de six mois fixé à l'article 17, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, court à compter de cette date.

Elle en déduit que le recours est recevable *ratione temporis*.

3. Elle expose encore que l'arrêt attaqué rejette le recours en annulation qu'elle avait introduit contre la décision du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale la déclarant coupable d'infractions et lui infligeant une amende administrative de 78.865 euros.

Elle conclut qu'elle a donc manifestement intérêt à la rétractation de cet arrêt.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

1. La partie adverse soutient que l'article 17, précité, ne permet d'introduire un recours en rétractation que lorsque l'arrêt du Conseil d'État attaqué a rejeté un moyen soulevé valablement qui aurait été déclaré fondé si la norme législative annulée n'avait pas existé au moment où l'arrêt du Conseil d'État a été rendu.

Elle souligne qu'un recours en rétractation est une voie de recours extraordinaire qui tend à obtenir de l'auteur même du jugement ou de l'arrêt attaqué, l'annulation de ce jugement ou de cet arrêt après qu'il a pourtant acquis un caractère irrévocable.

Elle relève qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation que les recours en rétractation contre des décisions juridictionnelles ne peuvent être introduits valablement que si la décision dont la rétractation est demandée fonde sa motivation sur la norme législative annulée par la Cour constitutionnelle ou sur une norme dérivée de la norme législative ; la procédure en rétractation étant exceptionnelle et donc de stricte interprétation, l'appréciation de la coïncidence devant exister entre la décision juridictionnelle dont la rétractation est demandée et la norme législative annulée ne tolère aucune extrapolation.

Elle est d'avis qu'une telle rigueur est parfaitement logique. Elle rappelle que la rétractation constitue une exception radicale à la force de chose jugée qui s'attache aux décisions juridictionnelles définitives et constitue par conséquent une fragilisation de la sécurité juridique. Elle en déduit que la rétractation ne peut être justifiée que lorsqu'un arrêt définitif est motivé sur une norme qui a ensuite été annulée avec effet rétroactif.

Elle soutient qu'il ne suffit pas que l'acte administratif attaqué initialement soit fondé sur une base légale annulée ultérieurement par la Cour constitutionnelle. Elle affirme qu'il est indispensable que l'arrêt du Conseil d'État a rejeté un moyen soulevé valablement, c'est-à-dire, en règle, *in limine litis* et qui aurait été déclaré fondé si la norme législative annulée n'avait pas existé au moment où l'arrêt du Conseil d'État a été rendu. Elle soutient que seule la réunion de ces deux conditions permet d'introduire valablement un recours exceptionnel sur la base de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, précitée.

2. Elle expose qu'en toute autre circonstance, un recours exceptionnel prévu à l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 peut être introduit contre l'acte administratif - et non contre l'arrêt du Conseil d'État -.

Elle affirme à nouveau que lorsque la Cour constitutionnelle annule une norme législative qui n'a pas été critiquée ou appliquée dans le cadre d'un moyen devant le Conseil d'État, les conditions de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne sont pas remplies puisque l'arrêt rendu n'est pas motivé sur la norme législative annulée.

Elle souligne qu'en revanche, si l'acte administratif qui avait été attaqué devant le Conseil d'État se fonde lui-même sur une disposition législative annulée par la Cour constitutionnelle, l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 permet qu'un nouveau recours en annulation soit introduit devant le Conseil d'État. Elle précise que, dans la mesure où le délai ordinaire d'introduction d'un recours contre cet acte administratif est écoulé, l'article 18 prévoit qu'un nouveau délai de six mois est ouvert, qui commence à courir à dater de la publication de l'arrêt de la Cour constitutionnelle au *Moniteur Belge*.

Elle soutient que l'existence d'un arrêt du Conseil d'État antérieur qui rejette le recours en annulation de l'acte n'est aucunement incompatible avec un arrêt postérieur annulant le même acte, dès lors que ce second arrêt est basé sur un nouveau moyen qui ne se trouvait pas dans le recours initial. Selon elle, l'arrêt rejetant un recours basé sur des moyens irrecevables ou non fondés étrangers à la norme législative annulée reste juridiquement correct et ne nécessite pas de rétractation. Elle rappelle que la rétractation vise à supprimer de l'ordonnancement juridique un arrêt erroné en le remplaçant par un nouvel arrêt juridiquement correct. Elle ajoute que ce retrait d'un arrêt coulé en force de chose jugée n'est pas nécessaire dans le cadre d'un recours basé sur l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 puisque le deuxième arrêt annulant l'acte n'entre pas en contradiction avec le premier arrêt de rejet.

Elle fait valoir que cette différence conceptuelle fondamentale entre les recours prévus par les articles 17 et 18 de la loi spéciale ressort des travaux préparatoires.

3. Elle est d'avis que ce qui précède est corroboré par la jurisprudence du Conseil d'État.

Elle s'autorise de 57 arrêts rendus le 20 avril 2015, rejetant les recours en rétractation introduits par plusieurs compagnies aériennes contre des arrêts du Conseil d'État, pour certains car le moyen litigieux avait été formulé pour la première fois dans le dernier mémoire et avait donc été déclaré irrecevable, car tardif

et pour d'autres car l'annulation de la disposition législative par la Cour constitutionnelle n'avait pas d'incidence sur les arrêts attaqués.

Elle relève encore d'autres recours fondés sur l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, qui ont été rejetés par le Conseil d'État, parce que les décisions du collège d'Environnement attaquées ne se fondaient pas non plus sur la disposition législative annulée.

Elle ajoute que le Conseil d'État a également rejeté des moyens soulevés par les compagnies aériennes dans le cadre des recours exceptionnels prévus par la loi spéciale du 6 janvier 1989 qui ne présentaient aucun lien avec l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

Elle déduit de ces différents arrêts ce qui suit :
- un recours fondé sur l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne sera déclaré recevable que dans la mesure où l'arrêt du Conseil d'État a rejeté sur le fond – et non sur la recevabilité – un moyen fondé spécifiquement sur une norme déclarée ultérieurement inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle ;
- à défaut pour les arrêts du Conseil d'État de s'être fondé directement sur la norme législative annulée, le Conseil d'État s'estime en revanche compétent pour statuer sur un nouveau recours introduit sur la base de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 si l'acte attaqué était lui-même directement fondé sur une base légale depuis lors annulée et sous réserve que le requérant puisse démontrer que l'annulation de la norme législative en cause a eu un effet sur l'appréciation de l'autorité administrative ;
- les recours exceptionnels prévus par la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée ne permettent pas de soulever des moyens qui n'ont aucun lien avec l'arrêt de la Cour constitutionnelle concerné.

Elle soutient qu'en l'espèce, l'arrêt du Conseil d'État dont la rétractation est demandée n'est pas fondé sur l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 annulé par la Cour constitutionnelle. Elle constate, en effet, que la partie requérante n'avait pas invoqué de moyen pris de la violation des principes généraux de droit pénal relatifs à la récidive dans le cadre de la procédure en annulation initiale.

Au vu de ces circonstances, elle voit mal comment l'arrêt n° 125/2021 du 30 septembre 2021 de la Cour constitutionnelle pourrait affecter la validité de l'arrêt du Conseil d'État dès lors qu'à aucun moment dans sa motivation, le Conseil d'État n'aborde la régularité de la récidive appliquée.

Elle conclut que les conditions d'application de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne sont pas réunies, de sorte qu'il convient de rejeter le recours en rétractation.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante aborde, à titre principal, la recevabilité du recours en rétractation et, à titre subsidiaire, la recevabilité du recours en annulation.

À *titre principal : la recevabilité du recours en rétractation*

Elle estime que l'interprétation que donne la partie adverse à l'article 17, alinéa 1er, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle ne peut être retenue, dans la mesure où, en vertu de cette disposition, pour introduire un recours en rétractation de l'arrêt entrepris, il faut mais il suffit que l'arrêt du Conseil d'État soit « fondé » sur la disposition ensuite annulée par la Cour constitutionnelle. Elle affirme que cet arrêt peut donc être fondé sur cette disposition directement, indirectement, explicitement, implicitement, etc. Elle considère que l'interprétation stricte qui doit être réservée à l'article 17, précité, ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion, des conditions ne pouvant être ajoutées à celles prévues par la disposition elle-même.

Elle est d'avis que la thèse défendue par la partie adverse ne se concilie pas avec ce principe, puisqu'elle soumet la recevabilité du recours en rétractation à des conditions que l'article 17, précité, ne prévoit pas. Elle affirme que cette disposition n'exige pas que l'arrêt entrepris ait rejeté un moyen soulevé valablement, c'est-à-dire en règle *in limine litis*, ni que ce moyen aurait été déclaré fondé si la norme législative annulée n'avait pas existé au moment où l'arrêt du Conseil d'État a été rendu.

Elle ajoute que la thèse défendue par la partie adverse ne résiste pas à l'analyse puisqu'elle vide l'article 17, précité, de sa substance et l'empêche d'avoir la portée voulue par le législateur spécial, à savoir permettre au Conseil d'État de poser sur l'affaire une nouvelle appréciation, dans laquelle la norme annulée n'entre plus en ligne de compte. Elle observe que le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de l'article 42 de l'ordonnance « ne procède pas de l'annulation *ab initio* de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 ». Selon elle, même soulevé dès le stade de la requête en annulation initiale, ce moyen ne pourrait être déclaré fondé après l'annulation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 par la Cour constitutionnelle, puisque cette annulation « le rend précisément inexistant *ab initio* ». Elle soutient que les moyens qui procèdent de l'annulation *ab initio* de

l’article 42 de l’ordonnance du 25 mars 1999 et qui, partant, auraient été déclarés fondés si la norme législative avait déjà été annulée, sont les suivants :
- l’absence de fondement légal de la décision administrative attaquée devant le Conseil d’État en tant que la partie adverse a majoré le montant de l’amende pour cause de récidive telle que décrite par l’article 42 de l’ordonnance du 25 mars 1999 (moyen qui relève de l’ordre public) ;
- la violation de l’obligation de motivation formelle, les motifs de la décision administrative attaquée reposant sur une disposition qui est censée n’avoir jamais existé.

Elle est d’avis que ces deux moyens ne pouvaient pas être valablement soulevés à l’occasion du recours en annulation ayant donné lieu à l’arrêt entrepris puisque l’article 42 de l’ordonnance du 25 mars 1999 faisait partie intégrante de l’ordre juridique interne jusqu’à son annulation rétroactive et sans maintien des effets par la Cour constitutionnelle, qui constitue un élément nouveau.

Elle estime que l’article 17, précité, a précisément pour objet de permettre au Conseil d’État de poser sur l’affaire une nouvelle appréciation, dans laquelle la norme annulée et qui est censée n’avoir jamais existé n’entre plus en ligne de compte.

Elle conteste que le Conseil d’État soit tenu par le cadre prédéfini par la procédure contentieuse préexistante à son arrêt objet de la demande en rétractation. Elle soutient que ce serait inconciliable avec l’objet de l’article 17 de la loi spéciale, qui vise précisément à permettre au requérant de demander au Conseil d’État de poser sur l’affaire une nouvelle appréciation, dans laquelle la norme annulée n’entre plus en ligne de compte.

À titre superfétatoire, elle expose qu’il ne pourrait, au demeurant, être question d’exiger d’elle qu’elle ait anticipé le prononcé de l’arrêt de la Cour constitutionnelle en formant son recours en annulation initial.

Selon elle, il en est d’autant plus ainsi que l’article 18 de la même loi permet à celui qui s’est abstenu d’introduire le recours prévu par l’article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d’État dans les délais (et donc, *a fortiori*, qui se serait abstenu d’anticiper le prononcé d’un arrêt de la Cour constitutionnelle annulant la disposition législative sur laquelle se fonde cet acte administratif) d’être rétabli dans son droit à la légalité en rouvrant le délai de recours dont il n’a pas été fait usage. Elle tire de l’interprétation suggérée par la partie adverse que l’article 17, alinéa 1er, précité, créerait une discrimination entre deux catégories de justiciables placés dans la même situation, à savoir qu’ils sont affectés par une décision administrative dont

le fondement légal est ultérieurement annulé *ab initio* par la Cour constitutionnelle. Elle soutient que la différence de traitement favorise l'administré qui s'est abstenu d'introduire un recours en annulation fondé sur l'article 14 des lois coordonnées, précitées, dès lors qu'il peut ultérieurement former un recours dans le nouveau délai prévu par l'article 18 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle. Elle affirme qu'à l'inverse, la différence de traitement défavorise l'administré qui aurait fait usage de son droit de saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation sur la base de l'article 14 des lois coordonnées qui, lui, serait privé du droit de faire usage de l'article 17 de la même loi à défaut d'avoir anticipé l'annulation ultérieure prononcée par la Cour constitutionnelle. Selon elle, cet administré ne pourra pas non plus faire usage de l'article 18, précité, puisqu'il a déjà saisi le Conseil d'État d'un recours en annulation, qui a donné lieu à l'arrêt attaqué. Elle est d'avis que cette différence de traitement n'est pas susceptible d'une justification objective et raisonnable.

Elle conteste que puisse être rapproché du cas d'espèce l'enseignement ressortant de l'arrêt du 26 février 2001 de la Cour de cassation, invoqué par la partie adverse.

Elle considère qu'un arrêt du Conseil d'État rejetant un recours dirigé contre une décision administrative faisant application d'une disposition législative ensuite annulée par la Cour constitutionnelle est nécessairement « fondé » sur cette disposition.

Elle expose que, compte tenu des spécificités du contentieux objectif de la légalité, un arrêt du Conseil d'État est en réalité « fondé sur une disposition législative qui a ensuite annulée par la Cour constitutionnelle » dès lors qu'il rejette un recours dirigé contre une décision faisant application d'une disposition législative ensuite annulée par la Cour constitutionnelle. Elle affirme qu'il existe donc un lien intrinsèque entre le fondement législatif de la décision administrative attaquée et celui de l'arrêt qui rejette le recours en annulation dont cette décision administrative fait l'objet.

Elle s'autorise de l'arrêt n° 233.312 du 18 décembre 2015, dont elle retire que le Conseil d'État a jugé ce qui suit :
- l'application de l'article 17, précité, suppose que l'annulation ultérieure d'une norme législative par la Cour constitutionnelle altère « la validité du fondement législatif » de l'arrêt entrepris ;
- la validité du fondement législatif de l'arrêt entrepris est liée à celle de la décision attaquée.

Elle ajoute que, « pour la même raison », le Conseil d'État estime que ni la validité du fondement législatif de la décision attaquée ni la validité du fondement législatif de l'arrêt entrepris n'est altérée. Elle cite encore les arrêts n^{os} 230.836, 230.837, 230.842, 230.844, 230.846, 230.848, 230.850, 230.852, 230.854 et 230.856. Elle est d'avis que l'interprétation donnée à l'article 17, précité, ne se concilie pas avec cette jurisprudence. Elle observe que, dans son arrêt n° 125/2021 du 30 septembre 2021, la Cour constitutionnelle a rappelé qu'à la suite de l'annulation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, des requêtes en rétractation des arrêts du Conseil d'État rejetant des recours contre des décisions ayant infligé des amendes administratives dont le montant a été augmenté sur la base de la disposition en cause peuvent être introduites sur la base de l'article 17, précité.

Elle soutient que l'arrêt entrepris est fondé sur une disposition qui a ensuite été annulée par la Cour constitutionnelle au sens de l'article 17, alinéa 1er, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

Elle fait valoir que le Conseil d'État a la possibilité de poser sur l'affaire une nouvelle appréciation : l'annulation rétroactive de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 par la Cour constitutionnelle constitue en effet un élément nouveau, qui prive la décision administrative attaquée de fondement légal dans la mesure où elle a appliqué une norme législative qui est censé n'avoir jamais existé.

À titre subsidiaire : la recevabilité du recours en annulation

Elle relève que la partie adverse affirme que, dans tous les cas où les conditions d'application de l'article 17, précité, ne seraient pas réunies, l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ouvrirait exceptionnellement un nouveau recours contre l'acte administratif fondé sur une disposition législative ensuite annulée par la Cour constitutionnelle, identique au recours dont cet acte administratif pouvait faire l'objet dans la foulée de son adoption (en l'espèce, un recours en annulation au Conseil d'État).

Elle affirme que, pourtant, *in tempore non suspecto*, dans le mémoire justificatif qu'elle a adressé à la Cour constitutionnelle pour demander le maintien des effets de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, la partie adverse soutenait que l'article 18, précité, visait les décisions du collège d'Environnement qui n'avaient pas fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Elle voit donc une argumentation établie pour les besoins de la cause en sens inverse de ce que la partie adverse a soutenu par le passé.

Elle est d'avis que la partie adverse n'ignore sans doute pas que les conditions auxquelles elle demande de soumettre la recevabilité du recours en rétractation de la partie requérante vident l'article 17 de sa substance et, à tout le moins, restreignent considérablement les possibilités d'obtenir la rétractation d'un arrêt du Conseil d'État qui rejette un recours dirigé contre une décision administrative fondée sur une norme ensuite annulée par la Cour constitutionnelle, alors même que l'intention du législateur spécial était de faire primer le principe de la légalité sur celui de la sécurité juridique en cas d'arrêt d'annulation de la Cour constitutionnelle sans maintien des effets.

Elle estime qu'une telle thèse emporte la situation absurde suivante :
- l'administré qui s'est abstenu d'introduire le recours prévu par l'article 14 des lois coordonnées dans les délais (et donc, *a fortiori*, qui se serait abstenu d'anticiper quoique ce soit) peut être rétabli dans son droit à la légalité, l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 rouvrant le délai de recours dont il n'a pas fait usage ;
- l'administré qui aurait introduit le recours prévu par l'article 14 des mêmes lois sans avoir « valablement » soulevé un moyen qui « aurait été déclaré fondé si la norme législative annulée n'avait pas existé au moment où l'arrêt […] a été rendu » (ce qui est impossible), serait privé de ce droit.

Elle est d'avis que la nouvelle interprétation que donne la partie adverse à l'article 18, précité, ne peut être suivie car elle n'est pas respectueuse des termes de l'article 18, et n'est pas non plus confirmée par les travaux préparatoires cités par la partie adverse.

Elle indique qu'en toute hypothèse, à titre subsidiaire, si le Conseil d'État devait considérer qu'en l'espèce, elle aurait dû recourir à l'article 18 précité plutôt qu'à l'article 17, *quod non*, il faudrait constater qu'en tant qu'elle postule l'annulation intégrale de la décision du collège d'Environnement litigieuse, son recours est recevable sur la base de cet article 18.

Selon elle, ce recours répond aux conditions d'admissibilité de cette disposition, qui n'impose pas sa mention expresse dans le recours.

Elle affirme qu'il n'existe ainsi pas de motif légal pour refuser d'appréhender sa requête comme un recours en annulation introduit sur la base de l'article 18, précité, et que soutenir le contraire serait faire preuve d'un formalisme excessif.

Elle expose encore, à toutes fins utiles, que compte tenu des termes du dispositif de sa requête, c'est bien celle-ci, et non le mémoire en réplique, qui vaut recours en annulation.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante rappelle avoir déjà introduit un recours en annulation à l'encontre de la décision du collège d'Environnement du 23 mai 2006, précitée, de sorte que, selon elle, le recours organisé par l'article 18 de la loi spéciale n'est pas disponible. Elle se réfère à l'arrêt n° 255.395 du 27 décembre 2022, ainsi qu'à la thèse défendue par la partie adverse devant la Cour constitutionnelle. Elle en déduit que seul le recours en rétractation prévu à l'article 17, précité, lui est ouvert.

Sur la recevabilité de son recours en rétractation, elle fait valoir ce qui suit :

« 1) C'est le lien entre la norme annulée et le dispositif de la décision dont la rétractation est sollicitée qui donne la mesure du pouvoir de rétractation du juge

23. En vertu de l'article 17, al. 1er, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle:

" Dans la mesure où un arrêt du Conseil d'État est fondé sur une disposition d'une loi, d'un décret, ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, qui a ensuite été annulée par la Cour constitutionnelle, ou d'un règlement pris en exécution d'une telle norme, cet arrêt peut être rétracté en tout ou en partie".

Il faut mais il suffit que l'arrêt du Conseil d'État soit "fondé" sur la disposition ensuite annulée par la Cour constitutionnelle.

24. La requérante ne conteste pas que cela implique un lien de nécessité, mais ce lien de nécessité n'est pas celui retenu par Monsieur l'Auditeur, ni celui décrit par la partie adverse.

Il peut être direct, indirect, explicite ou implicite.

La requérante attire aussi l'attention de Votre Conseil sur le fait que les travaux préparatoires de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle indiquent que c'est le lien entre la norme annulée et le dispositif de la décision dont la rétractation est sollicitée qui donne la mesure du pouvoir de rétractation du juge, et non le lien entre la norme annulée et les motifs de la décision dont la rétraction est sollicitée, ni le lien entre la norme annulée et les moyens soulevés par la requérante dans sa requête initiale.

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle indiquent en effet que :

" Le pouvoir de rétracter est donc limité par ce lien de nécessité qui doit exister entre les dispositions législatives annulées et tout ou partie du dispositif de la décision judiciaire. Hors ce lien de nécessité, le juge n'a pas le pouvoir de modifier la décision entreprise, sauf certaines réserves formulées à l'article 5" ; et plus loin que :

“ L’instance en rétractation est, par sa nature, limitée par la décision dont la rétractation est demandée. Sauf exception, les faits nouveaux ne peuvent être pris en considération. Il s’agit seulement de mesurer l’impact de l’annulation sur le dispositif de la décision judiciaire”.

25. C’est donc bien le lien entre la norme annulée et le dispositif de la décision dont la rétractation est sollicitée qui donne la mesure du pouvoir de rétractation du juge, et non le lien entre la norme annulée et les motifs de la décision dont la rétraction est sollicitée ou le lien entre la norme annulée et les moyens soulevés par la requérante dans sa requête en annulation initiale.

26. D’ailleurs, s’agissant en particulier de la rétractation d’arrêts du Conseil d’État, les travaux préparatoires ajoutent que la rétractation d’un arrêt de Votre Conseil ne peut donc s’opérer que sur la base d’un vice provoqué par l’annulation de la norme qui sert (notamment) de fondement légal à la décision du Collège d’environnement querellée

“ ... La Commission a été unanime, tout comme le groupe de travail, à penser [que] la rétractation d’une décision relative à un acte administratif ne pourra s’opérer que sur la base du vice provoqué par l’annulation de la norme qui sert de fondement légal à l’acte administratif. En d’autres termes, on ne pourra en principe pas invoquer, dans la procédure en rétractation devant le Conseil d’État, de moyens autres que ceux tirés de l’annulation de la loi ou du décret” .

Les moyens qui justifient la rétractation sont provoqués par l’annulation de l’article 42 de l’ordonnance du 25 mars 1999. Ils ne pouvaient donc par définition pas être soulevés par la requérante et tranchés par Votre Conseil.

Il s’agit notamment de l’absence de fondement légal (même partiel) :

“ L’arrêt d’annulation rétroagit... En ce faisant, l’annulation ignore le temps qui s’est écoulé ; elle opère ainsi une fracture dans le temps en frappant d’illégitimité tout ce qui, précisément, sous l’apparence de la légalité, été fait au mépris du droit. Car la décision d’annulation ne met pas seulement à néant la norme législative, la loi ou le décret qui aurait été pris par excès de pouvoir. Elle prive aussi de fondement légal les actes qui se sont appuyés sur eux”.

La recevabilité d’un recours en rétractation n’est donc pas soumise à la condition que les moyens découlant de l’annulation rétroactive de l’article 42 de l’ordonnance du 25 mars 1999 aient été soulevés par la requérante et tranchés par le Conseil d’État dans le cadre de la procédure en annulation initiale.

27. Pour correctement apprécier l’existence d’un lien entre le dispositif de l’arrêt dont la rétractation est sollicitée en l’espèce et la norme annulée, il y a lieu de tenir compte des spécificités du contentieux objectif de légalité dont connaît Votre Conseil. Il s’agit de contrôler la légalité des actes administratifs.

28. Le dispositif de l’arrêt dont la rétractation est sollicitée en l’espèce est le suivant :

“ Article 1er.

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

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante".

29. Il existe un lien entre ce dispositif et la norme annulée.

Tout d'abord, compte tenu des spécificités du contentieux objectif de la légalité, un arrêt du Conseil d'État est en réalité "fondé sur une disposition législative qui a ensuite été annulée par la Cour constitutionnelle" dès lors qu'il rejette un recours dirigé contre une décision faisant application d'une disposition législative ensuite annulée par la Cour constitutionnelle.

Au contentieux objectif de la légalité, il existe en effet un lien intrinsèque entre le fondement législatif de la décision administrative querellée et celui de l'arrêt qui rejette le recours en annulation dont cette décision administrative fait l'objet : si l'annulation d'une disposition législative par la Cour constitutionnelle altère la validité du fondement légal de la décision administrative querellée, elle altère nécessairement celle de l'arrêt du Conseil d'État rejetant le recours en annulation dont cette décision administrative a fait l'objet.

Par un arrêt n° 233.312 du 18 décembre 2015 (El Al Israël Airlines), le Conseil a ainsi jugé que :

- l'application de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 suppose que l'annulation ultérieure d'une norme législative par la Cour constitutionnelle altère "la validité du fondement législatif" de l'arrêt entrepris ;

- la validité du fondement législatif de l'arrêt entrepris est liée à celle de la décision attaquée. C'est "pour la même raison" que, dans cet autre cas d'espèce, le Conseil d'État estime que ni la validité du fondement législatif de la décision querellée ni la validité du fondement législatif de l'arrêt entrepris n'est altérée.

" Considérant que l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle est rédigé comme suit : 'Dans la mesure où un arrêt du Conseil d'État est fondé sur une disposition d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, qui a ensuite été annulée par la Cour constitutionnelle, ou d'un règlement pris en exécution d'une telle norme, cet arrêt peut être rétracté en tout ou en partie. Le délai de recours est de six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour constitutionnelle au *Moniteur belge*'.

Considérant que l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, dans le texte applicable à l'époque de la décision attaquée, porte en son article 33, 7°, b, qu''est passible d'une amende administrative de 25.000 à 2.500.000 francs toute personne qui... étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, créée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement' ;

Considérant que par l'arrêt n° 134/2012 du 30 octobre 2012, la Cour constitutionnelle a annulé cet article 'en ce qu'il ne permettait pas, jusqu'au 7 décembre 2011, de prendre en compte les circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui est fixé' ;

Considérant que par cet arrêt, la Cour constitutionnelle n'a pas annulé la règle de droit inscrite à l'article 33, 7°, b, mais seulement l'absence de disposition autorisant à prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui est fixé ; qu'au demeurant c'est sans toucher à l'article 33, 7°, b, mais en

insérant dans l'ordonnance l'article 40*bis*, que le législateur a remédié à l'inconstitutionnalité sanctionnée par la Cour, sans que cette façon de procéder ait suscité de critique ;

Considérant que l'arrêt du Conseil d'État n° 220.274 porte notamment le passage suivant : 'Considérant qu'en l'espèce, l'autorité qui a infligé la sanction attaquée a choisi, dans la fourchette très large que lui donne l'ordonnance, d'infliger une amende supérieure au minimum prévu par l'ordonnance ; qu'en optant pour une telle sanction, elle n'avait pas matière à s'interroger sur une éventuelle atténuation de la sanction par le jeu de circonstances atténuantes, quand bien même elles auraient été prévues par la législation; que ce ne serait que dans l'hypothèse où la sanction prononcée aurait correspondu au minimum légal qu'il y aurait lieu de se demander si ce minimum n'aurait pas été abaissé au cas où la législation aurait prévu qu'il pouvait l'être par le jeu de circonstances atténuantes ; qu'il s'ensuit que l'inconstitutionnalité relevée par la Cour constitutionnelle dans l'ordonnance du 25 mars 1999 est dépourvue d'incidence sur la légalité ou la constitutionnalité de la décision attaquée' ;

Considérant que, pour la même raison, l'annulation par l'arrêt n° 134/2012 de l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999 en ce qu'il ne permettait pas de prendre en compte les circonstances atténuantes… n'altère pas la validité du fondement législatif de la décision attaquée et de l'arrêt n° 220.274 ; qu'en effet, cet arrêt a constaté qu'il n'y avait pas matière à appliquer en l'espèce des circonstances atténuantes, de sorte qu'il est indifférent qu'il y ait ou non dans l'ordonnance une disposition, telle que l'article 40*bis* inséré dans l'ordonnance du 25 mars 1999 par l'ordonnance du 24 novembre 2011, qui permette aux autorités qui infligent une amende administrative de réduire la peine au-dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes ;

Considérant que la conception des circonstances atténuantes retenue par l'arrêt n° 220.274 – au demeurant conforme à ce qu'a jugé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 134/2012 – est un soutien nécessaire du dispositif et est revêtu de l'autorité de la chose jugée ; qu'elle n'est pas concernée par l'annulation de la lacune relevée par la Cour constitutionnelle dans l'ordonnance du 25 mars 1999 ; que la critique articulée à son endroit n'est pas recevable ;

Considérant que le recours en rétractation et les demandes qui se greffent sur lui ne peuvent être accueillis".

Ensuite, en tant qu'il rejette la requête en annulation initiale, le dispositif de l'arrêt entrepris est fondé sur la considération implicite mais certaine que l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 dont la décision querellée a fait application existe alors qu'elle a été rétroactivement annulée par l'arrêt n° 125/2021 de la Cour constitutionnelle. Si l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 était déjà sorti de l'ordonnancement juridique au jour du prononcé de votre arrêt, Votre Conseil aurait pu, voire dû, soulever le défaut de base légale de la décision querellée, le moyen pris du défaut de base légale relevant de l'ordre public.

Enfin, c'est le rejet du recours en annulation visé par ce dispositif qui a eu pour effet de rendre définitive la décision du collège administratif qui fait application de la norme annulée.

En l'espèce, il existe donc un lien entre la norme annulée et le dispositif de la décision dont la rétractation est sollicitée, et c'est ce lien qui donne la mesure du pouvoir de rétractation du juge.

2) Un arrêt du Conseil d'État rejetant un recours dirigé contre une décision administrative faisant application d'une disposition législative ensuite annulée par

la Cour constitutionnelle est en toute hypothèse nécessairement “fondé” sur cette disposition.

30. Compte tenu des spécificités du contentieux objectif de la légalité, un arrêt du Conseil d’État est en réalité “fondé sur une disposition législative qui a ensuite été annulée par la Cour constitutionnelle” dès lors qu’il rejette un recours dirigé contre une décision faisant application d’une disposition législative ensuite annulée par la Cour constitutionnelle.

Au contentieux objectif de la légalité, il existe en effet un lien intrinsèque entre le fondement législatif de la décision administrative querellée et le fondement de l’arrêt qui rejette le recours en annulation dont cette décision administrative fait l’objet : si l’annulation d’une disposition législative par la Cour constitutionnelle altère la validité du fondement légal de la décision administrative querellée, elle altère nécessairement celle de l’arrêt du Conseil d’État rejetant le recours en annulation dont cette décision administrative a fait l’objet.

La plupart des arrêts par lesquels Votre Conseil s’est prononcé sur des recours en rétractation en font d’ailleurs état.

L’arrêt n° 233.312 du 18 décembre 2015 (El Al Israël Airlines) précité en atteste.

31. D’ailleurs, dans son arrêt n° 125/2021 du 30 septembre 2021, la Cour constitutionnelle a rappelé que, suite à l’annulation de l’article 42 de l’ordonnance du 25 mars 1999, des requêtes en rétractation des arrêts du Conseil d’État rejetant des recours contre des décisions ayant infligé des amendes administratives dont le montant a été augmenté sur la base de la disposition en cause peuvent être introduites sur la base de l’article 17 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle :

“ B.4.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande à la Cour de maintenir, en application de l’article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les effets de la disposition annulée jusqu’au 5 octobre 2020, date de la publication de l’arrêt n° 73/2020 au *Moniteur belge*. Il soutient que l’annulation de l’article 42 de l’ordonnance du 25 mars 1999 sans maintien de ses effets est de nature à causer à la Région un préjudice financier qu’il estime à douze millions d’euros. En outre, dans cette hypothèse, le contentieux devant le collège de l’Environnement et devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État serait aussi très important.

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”.

3) L’interprétation que donne Monsieur l’Auditeur à l’article 17, al. 1er, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle ne peut être retenue : elle ajoute des conditions à celle prévue par la loi spéciale, vide l’article 17 de sa substance, l’empêche d’avoir la portée voulue par le législateur spécial à son adoption et, en toute hypothèse, ne se concilie pas avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec les articles 6, § 1er et 13 de la Convention européenne des droits de l’homme.

32. En vertu de l'article 17, al. 1er, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, il faut mais il suffit que l'arrêt du Conseil d'État soit "fondé" sur la disposition ensuite annulée par la Cour constitutionnelle.
Il peut donc être fondé sur cette disposition directement, indirectement, explicitement, implicitement, *etc.*

L'interprétation stricte, mais pleine, qui doit être réservée à l'article 17 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion.

33. Si l'article 17 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle doit être interprété strictement, il n'est pas question pour le juge d'ajouter des conditions à celles prévues par cette disposition de la loi spéciale.

La thèse de Monsieur l'Auditeur ne se concilie pas avec ce principe, puisqu'il soumet la recevabilité du recours en rétractation à des conditions que l'article 17, al. 1er, de la loi spéciale ne prévoit pas.

34. Au demeurant, l'interprétation que donnent la partie adverse et Monsieur l'Auditeur à l'article 17 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle prive cette disposition de sa substance et l'empêche d'avoir la portée voulue par le législateur spécial, à savoir permettre au Conseil d'État de poser sur l'affaire une nouvelle appréciation, dans laquelle la norme annulée n'entre plus en ligne de compte.

La requérante observe que le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 ne procède pas de l'annulation *ab initio* de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999. Ce moyen ne pourrait pas être déclaré fondé après l'annulation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 par la Cour constitutionnelle, puisque cette annulation le rend précisément inexistant *ab initio*.

Les moyens qui procèdent de l'annulation *ab initio* de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 sont les suivants :

- l'absence de fondement légal de la décision administrative querellée devant Votre Conseil en tant qu'elle a majoré le montant de l'amende pour cause de récidive telle que décrite dans l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 ;

- la violation de l'obligation formelle de motivation, les motifs de la décision administrative querellée reposant sur une disposition qui est censée n'avoir jamais existé.

Ces deux moyens ne pouvaient pas valablement être soulevés à l'occasion du recours en annulation ayant donné lieu à l'arrêt entrepris puisque l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 faisait partie intégrante de l'ordre juridique interne jusqu'à son annulation rétroactive et sans maintien des effets par la Cour constitutionnelle, qui constitue un élément nouveau :

> " ... lorsque l'administré n'a pas invoqué devant le Conseil d'État l'inconstitutionnalité de la norme législative, 'Il faut ... lui permettre de revenir devant le même Conseil d'État pour faire constater par ce dernier que l'acte administratif en jeu est privé de fondement législatif – en réalité a toujours été privé de fondement législatif, compte [tenu] de la rétroactivité de l'annulation par la Cour constitutionnelle –, ce qu'évidemment l'administré ne pouvait anticiper lors de son recours en annulation initial. Cette ... hypothèse est parfaitement compatible avec la logique qui préside à l'élaboration de l'article 17 de la LSCC' ".

L’article 17 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle a précisément pour objet de permettre au Conseil d’État de poser sur l’affaire une nouvelle appréciation, dans laquelle la norme annulée et qui est censée n’avoir jamais existé n’entre plus en ligne de compte.

35. Ensuite, contrairement à ce que soutient Monsieur l’Auditeur, Votre Conseil n’est pas tenu par le cadre prédéfini par la procédure contentieuse préexistante à son arrêt objet de la demande en rétractation. Cela serait inconciliable avec l’objet de l’article 17 de la loi spéciale, qui vise précisément à permettre à l’administré de demander au Conseil d’État de poser sur l’affaire une nouvelle appréciation, dans laquelle la norme annulée n’entre plus en ligne de compte.

36. En toute hypothèse, il ne saurait être question d’exiger de la requérante qu’elle ait, dès le stade de sa requête initiale, soulevé un moyen tiré de la violation ou de l’inconstitutionnalité de la norme ensuite annulée par la Cour constitutionnelle.

D’ailleurs, les travaux préparatoires indiquent que la rétractation d’un arrêt de Votre Conseil ne peut donc s’opérer que sur la base d’un vice provoqué par l’annulation de la norme qui sert (notamment) de fondement légal à la décision du collège d’Environnement querellée :

“ … La Commission a été unanime, tout comme le groupe de travail, à penser [que] la rétractation d’une décision relative à un acte administratif ne pourra s’opérer que sur la base du vice provoqué par l’annulation de la norme qui sert de fondement légal à l’acte administratif. En d’autres termes, on ne pourra en principe pas invoquer, dans la procédure en rétractation devant le Conseil d’État, de moyens autres que ceux tirés de l’annulation de la loi ou du décret”.

Les moyens qui justifient la rétractation sont provoqués par l’annulation de l’article 42 de l’ordonnance du 25 mars 1999. Ils ne pouvaient donc par définition pas être soulevés par la requérante et tranchés par Votre Conseil.

Il s’agit notamment de l’absence de fondement légal (même partiel) :

“ L’arrêt d’annulation rétroagit... En ce faisant, l’annulation ignore le temps qui s’est écoulé ; elle opère ainsi une fracture dans le temps en frappant d’illégitimité tout ce qui, précisément, sous l’apparence de la légalité, été fait au mépris du droit. Car la décision d’annulation ne met pas seulement à néant la norme législative, la loi ou le décret qui aurait été pris par excès de pouvoir. Elle prive aussi de fondement légal les actes qui se sont appuyés sur eux”.

La recevabilité d’un recours en rétractation n’est donc pas soumise à la condition que les moyens découlant de l’annulation rétroactive de l’article 42 de l’ordonnance du 25 mars 1999 aient été soulevés par la requérante et tranchés par le Conseil d’État dans le cadre de la procédure en annulation initiale.

Il en est d’autant plus ainsi que l’article 18 de la même loi permet à l’administré qui s’est abstenu d’introduire le recours prévu par l’article 14 des LCCE dans les délais – et donc, *a fortiori*, s’est abstenu de soulever un moyen tiré de l’inconstitutionnalité de la norme ensuite annulée par la Cour constitutionnelle – d’être rétabli dans son droit à la légalité en rouvrant le délai de recours dont cet administré n’a pas fait usage.

Interprété comme le suggèrent la partie adverse et Monsieur l’Auditeur, l’article 17, al. 1er, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle créerait une discrimination entre deux catégories de justiciables placés dans la même situation, à savoir qu’ils sont affectés par une décision administrative dont le fondement légal est ultérieurement annulé *ab initio* par la Cour constitutionnelle.

La différence de traitement favorise l'administré qui s'est abstenu d'introduire un recours en annulation fondé sur l'article 14 des LCCE : il peut ultérieurement former un recours dans le nouveau délai prévu par l'article 18 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

À l'inverse, la différence de traitement défavorise l'administré qui aurait fait usage de son droit de saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation sur la base de l'article 14 des LCCE : cet administré serait privé du droit de faire usage de l'article 17 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle à défaut d'avoir soulevé la violation ou l'inconstitutionnalité de la norme ensuite annulée par la Cour constitutionnelle dès le stade de sa requête en annulation initiale.

Cette différence de traitement n'est pas susceptible d'une justification objective et raisonnable.

Une seconde différence de traitement injustifiée est que l'administré qui a introduit un recours mais n'a pas invoqué d'emblée l'inconstitutionnalité et la nullité de la norme législative ne pourra jamais faire retirer de l'ordre juridique la décision juridictionnelle qui a rendu sa condamnation définitive.

Si, par impossible, Votre Conseil n'en était pas convaincu, la requérante sollicite qu'il pose les questions préjudicielle suivantes à la Cour constitutionnelle :

" L'article 17 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle – interprété dans le sens où il n'ouvrirait de recours en rétractation qu'à l'administré qui a fait usage de son droit de saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation sur la base de l'article 14 des LCCE et a soulevé la violation ou l'inconstitutionnalité de la norme ensuite annulée par la Cour constitutionnelle dès le stade de sa requête initiale – et l'article 18 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant combinés aux articles 6, § 1er et 13 de la Convention européenne des droit de l'homme, en ce qu'ils portent une différence de traitement non justifiée entre :

- D'une part, l'administré qui a fait usage de son droit de saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation sur la base de l'article 14 des LCCE, dès lors qu'à défaut d'avoir soulevé la violation ou l'inconstitutionnalité de la norme ensuite annulée par la Cour constitutionnelle dès le stade de sa requête initiale, il est privé du droit de valablement faire usage de l'article 17 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle et, partant, de la possibilité d'être rétabli dans son droit à la légalité ; et

- D'autre part, l'administré qui s'est abstenu de faire usage du recours en annulation fondé sur l'article 14 des LCCE – et donc, *a fortiori*, de soulever un moyen tiré de la violation, de l'inconstitutionnalité de la norme ensuite annulée par la Cour constitutionnelle, celui-ci pouvant ultérieurement et valablement former un recours en annulation dans le nouveau délai prévu par l'article 18 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle et ainsi être rétabli dans son droit à la légalité ? ".

" L'article 17 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle – interprété dans le sens où il n'ouvrirait de recours en rétractation de la décision juridictionnelle à l'administré qui a fait usage de son droit de saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation sur la base de l'article 14 des LCCE que si celui-ci a soulevé la violation ou l'inconstitutionnalité de la norme ensuite annulée par la Cour constitutionnelle dès le stade de sa requête initiale, et que sinon, cet administré ne pourrait introduire qu'un nouveau recours en nullité de la décision administrative en vertu de l'article 18 –, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant combinés aux articles 6, § 1er et 13 de la Convention européenne des droit de l'homme, en ce qu'il porte une différence de traitement non justifiée entre :

- D'une part, l'administré qui aurait fait usage de son droit de saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation et qui n'a pas soulevé la violation ou l'inconstitutionnalité de la norme ensuite annulée par la Cour constitutionnelle dès le stade de sa requête initiale, qui est privé du droit faire rétracter la décision juridictionnelle rendant définitive sa condamnation pour une infraction ; et

- D'autre part, l'administré qui aurait fait usage de son droit de saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation et qui a soulevé la violation ou l'inconstitutionnalité de la norme ensuite annulée par la Cour constitutionnelle dès le stade de sa requête initiale, qui se voit ouvrir le droit faire rétracter ladite décision juridictionnelle".

4) L'interprétation suggérée par Monsieur l'Auditeur et la partie adverse est compliquée et stérile

37. L'interprétation suggérée introduit un formalisme excessif et obligerait à une exégèse du premier recours pour déterminer si l'administré doit introduire un recours en rétractation ou un recours en annulation.

38. Cette interprétation introduit stérilement des *distinguo* basés au mieux sur une interprétation exégétique, en réalité sur des ajouts au texte légal, sans s'inscrire dans une étude du but de la loi et sans expliquer comment ce but serait mieux servi par cette interprétation compliquée que par une interprétation simple :

- il y a eu recours : article 17 ;
- il n'y a pas eu recours : article 18.

5) L'arrêt n° 236.125 du 14 octobre 2016 de Votre Conseil est fondé sur une disposition qui a ensuite été annulée par la Cour constitutionnelle au sens de l'article 17, al. 1er, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle

39. En l'occurrence, l'arrêt n° 236.125 du 14 octobre 2016 de Votre Conseil rejette un recours en annulation introduit contre une décision administrative qui a fait application de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Pour toutes les raisons exposées plus haut, l'arrêt n° 236.125 du 14 octobre 2016 est donc fondé sur une disposition qui a ensuite été annulée par la Cour constitutionnelle au sens de l'article 17, al. 1er, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

Votre Conseil d'État a la possibilité de poser sur l'affaire une nouvelle appréciation : l'annulation rétroactive de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 par la Cour constitutionnelle constitue en effet un élément nouveau, qui prive la décision administrative querellée de fondement légal dans la mesure où elle a appliqué une norme législative qui est censée n'avoir jamais existé ».

À titre subsidiaire, elle affirme que son recours est recevable sur la base de l'article 18 de la loi spéciale dès lors qu'il a été introduit dans le délai fixé et remplit les conditions fixées par cette disposition.

IV.2. Examen

Sur le recours en rétractation

1. L’article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose comme suit :

« Dans la mesure où un arrêt du Conseil d'État est fondé sur une disposition d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, qui a ensuite été annulée par la Cour constitutionnelle, ou d'un règlement pris en exécution d'une telle norme, cet arrêt peut être rétracté en tout ou en partie.

Le délai de recours est de six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour constitutionnelle au *Moniteur belge* ».

Le recours extraordinaire de l'article 17 de la loi spéciale est expressément limité aux arrêts du Conseil d'État qui sont « fondés » sur une disposition d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution qui a été ultérieurement annulée par la Cour constitutionnelle.

Par conséquent, l'arrêt attaqué ne peut être rétracté en vertu de cette disposition que « dans la mesure où il se fonde » sur l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui a été annulé par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 125/2021 « 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 ».

La circonstance que la disposition législative annulée par la Cour constitutionnelle est mentionnée dans l’arrêt du Conseil d’État attaqué en rétractation ne suffit pas ; le Conseil d’État doit avoir trouvé, dans la disposition législative annulée, le soutènement à sa décision sur à tout le moins un moyen de droit.

La partie requérante doit donc démontrer que le Conseil d'État, par l'arrêt attaqué en rétractation, s'est prononcé sur l'application de l’article 42 de l’ordonnance précitée dans le cadre de son recours en annulation contre la décision du collège d'Environnement du 23 mai 2006 qui, le cas échéant, faisait lui-même application de cette disposition. À tout le moins, le Conseil d'État doit avoir statué sur un moyen dans lequel l'application de cette disposition était critiquée d'une manière ou d'une autre pour son inconstitutionnalité, ou avoir, lors de l'appréciation d'un moyen, utilisé des motifs fondés sur cette disposition.

L’extrait des travaux préparatoires de la loi spéciale cité par la partie requérante dans son dernier mémoire, selon lequel « le pouvoir de rétracter est […] limité par ce lien de nécessité qui doit exister entre les dispositions législatives annulées et tout ou partie du dispositif de la décision judiciaire » confirme cette analyse. Dès lors que le dispositif d’un arrêt rendu par le Conseil d’État se limite à

indiquer soit que le recours est rejeté soit que l'acte attaqué est annulé, il ne peut être dissocié des motifs qui le justifient.

Par ailleurs, il y a lieu d'avoir égard au caractère exceptionnel du recours en rétractation, lequel est dérogatoire à la force de chose jugée des arrêts du Conseil d'État. L'article 17 de la loi spéciale doit, dès lors, être interprété restrictivement.

Considérer que tout arrêt du Conseil d'État statuant sur un recours en annulation d'une décision fondée sur une norme législative repose nécessairement sur la considération implicite et certaine que cette norme existe, en manière telle que l'annulation rétroactive de celle-ci ouvre un recours en rétractation de l'arrêt du Conseil d'État, indépendamment des moyens qui y sont examinés, ne participe pas d'une stricte interprétation de l'article 17 de la loi spéciale, précitée.

En l'espèce, aucun des seize moyens pris par la partie requérante dans son recours en annulation ayant abouti à l'arrêt n° 236.125 du 14 octobre 2016 attaqué ne critique l'application par le collège d'Environnement de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée. Il ne ressort pas non plus de cet arrêt que le Conseil d'État aurait fondé des motifs sur cette disposition ultérieurement annulée. Le recours en rétractation introduit en application de l'article 17 de la loi spéciale, précitée, est dès lors irrecevable.

Le renvoi par la partie requérante à l'arrêt n° 255.395 du 27 décembre 2022 du Conseil d'État en tant que juge de cassation ne permet pas de conclure autrement.

La première question préjudicielle que la partie requérante souhaite voir poser à la Cour constitutionnelle repose sur le postulat erroné que seul un administré qui se serait abstenu de faire usage du recours en annulation fondé sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État pourrait valablement former un recours en annulation sur la base de l'article 18 de la loi spéciale, tandis que l'administré qui aurait formé un tel recours mais sans invoquer valablement un moyen pris de l'inconstitutionnalité de l'article 42 de l'ordonnance, ne le pourrait pas. Partant, il n'y a pas lieu de la poser.

S'agissant de la seconde question préjudicielle proposée, on aperçoit difficilement la différence de traitement que dénonce la partie requérante, dans la mesure où les deux types d'administrés qu'elle envisage pourront obtenir une annulation de la décision administrative attaquée, l'un par le biais du recours en rétractation l'autre par le biais du recours en annulation. Cette question manque de pertinence, de sorte qu'il n'y a pas lieu de la poser.

Sur le recours en annulation

1. L’article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose comme suit :

« Nonobstant l'écoulement des délais prévus par les lois et règlements particuliers, les actes et règlements des diverses autorités administratives ainsi que les décisions des juridictions autres que celles visées à l'article 16 de la présente loi peuvent, s'ils sont fondés sur une disposition d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, qui a été ensuite annulée par la Cour constitutionnelle, ou d'un règlement pris en exécution d'une telle norme, faire, selon le cas, l'objet des recours administratifs ou juridictionnels organisés à leur encontre dans les six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour constitutionnelle au Moniteur belge ».

2. En l’espèce, la requête est intitulée « requête en rétractation ».

Par ailleurs, lorsqu’elle définit l’objet de sa requête, la partie requérante précise que, « Conformément à l’article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle », elle demande « la rétractation de l’arrêt du Conseil d’État n° 236.125 du 14 octobre 2016 ayant rejeté la requête du 19 juillet 2006 par laquelle la requérante sollicitait l’annulation de la décision du collège d’Environnement du 23 mai 2006 confirmant la décision du fonctionnaire dirigeant de l’IBGE [devenu Bruxelles Environnement] du 3 février 2006, infligeant à la requérante une amende administrative de 78.865 euros pour de prétendues 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 et l’annulation de cette décision du collège d’Environnement du 23 mai 2006 ».

Ensuite, sous le titre de la « recevabilité du recours », elle rappelle que « [l]e recours en rétractation de l’arrêt entrepris est introduit conformément à l’article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle » et reproduit, à la suite, les dispositions de l’article précité. Elle présente également, sous le point « recevabilité *ratione materiae* du recours », un développement de nature à exposer les raisons pour lesquelles elle estime que les conditions reprises à l’article 17, précité, sont bien remplies en l’espèce.

Enfin, le dispositif à la requête est rédigé comme suit :

« Plaise au Conseil d’État :

- rétracter l’arrêt n° 236.125 du 14 octobre 2016 ;

- annuler intégralement la décision du collège d’Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mai 2006 confirmant la décision du fonctionnaire dirigeant de l’IBGE [devenu Bruxelles Environnement] du 3 février 2006,

infligeant à la requérante une amende administrative de 78.865 euros pour de prétendues 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 ;

- […] ».

En revanche, la partie requérante ne mentionne pas dans sa requête que sa demande est introduite, subsidiairement, sur la base de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Ainsi, lorsque l'annulation de l'acte administratif litigieux est sollicitée dans le dispositif, c'est consécutivement à la rétractation de l'arrêt n° 236.125 du 14 octobre 2016, en application de l'article 17 de la même loi spéciale.

Il s'ensuit que la requête introduite dans le cadre de la présente procédure ne peut être qualifiée de recours en annulation introduit en application de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, contrairement à ce que soutient la partie requérante pour la première fois dans son mémoire en réplique.

Le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base indexé. Il y a lieu de faire droit à sa demande pour un montant de 770 euros.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en rétractation est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 31 mai 2024, par la XV^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Caroline Hugé	Anne-Françoise Bolly