**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XV^e CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n^o 259.943 du 31 mai 2024

A. 236.307/XV-5057

En cause : **la société de droit allemand**
**EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH**,
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 3 mai 2022, la société de droit allemand European Air Transport Leipzig GmbH sollicite la rétractation de « l'arrêt du Conseil d'État n° 227.802 du 23 juin 2014 ayant rejeté la requête du 20 mars 2008 par laquelle la requérante sollicitait l'annulation de la décision du collège d'Environnement du 24 janvier 2008 confirmant la décision du fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement [en abrégé IBGE, devenu Bruxelles Environnement] du 19 octobre 2007, infligeant à la requérante une amende administrative de 56.113 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, partant, l'annulation de cette décision du collège d'Environnement ».

*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. Marc Joassart, conseiller d'État, 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, 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° 227.802 du 23 juin 2014, le Conseil d'État rejette le recours en annulation introduit par la partie requérante contre « la décision du 24 janvier 2008 du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale de confirmer la décision prise le 19 octobre 2007 [par le] fonctionnaire dirigeant de l'IBGE [devenu Bruxelles Environnement] d'infliger à [la requérante] une amende administrative de 56.113 euros pour 48 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 partie requérante 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, cet arrêt peut être rétracté en tout ou en partie ».

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 expose qu'en toute hypothèse, l'arrêt n° 227.802 du 23 juin 2014 rejette un moyen tiré du caractère discriminatoire de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 interprété comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une amende administrative préalable définitive. Elle rappelle qu'elle avait d'ailleurs sollicité du Conseil d'État qu'il pose à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle ayant donné lieu à l'arrêt n° 73/2020 du 28 mai 2020 de la Cour constitutionnelle si telle était son interprétation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 qui régit la récidive en l'espèce mais que ce moyen avait été soulevé sans succès, « le Conseil d'État le jugeant tardif au motif que l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui règle la récidive en l'espèce, ne ressort pas de l'ordre public ».

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 lui infligeant une amende administrative de 56.113 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 puisse être 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 s'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 premier recours initial. Selon elle, le premier 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 dont l’inconstitutionnalité a été déclarée ultérieurement par la Cour constitutionnelle ;
- à défaut pour les arrêts du Conseil d’État de se fonder directement sur la norme législative annulée, le Conseil d’État s’estime en revanche compétent pour statuer sur un nouveau recours introduit sur 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 si la partie requérante a invoqué, dans son dernier mémoire, un nouveau moyen pris de la

violation des principes généraux de droit pénal relatifs à la récidive, ce moyen n'a pas été jugé recevable, dès lors qu'il n'est pas d'ordre public et a été soulevé tardivement.

Au vu de ces circonstances, elle voit mal comment l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 125/2021 du 30 septembre 2021 pourrait affecter la validité de l'arrêt du Conseil d'État dès lors qu'il n'est pas fondé sur l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, en ce qu'il est annulé par la Cour constitutionnelle, mais se borne à appliquer une règle de procédure. Elle estime 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*

1. Elle soutient que la recevabilité *ratione materiae* du recours en rétractation est soumise à la seule et unique condition que l'arrêt entrepris soit fondé sur une norme législative ultérieurement annulée par la Cour constitutionnelle, conformément à l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle.

Elle estime qu'il n'est en revanche pas requis que l'arrêt entrepris ait rejeté un moyen soulevé valablement, c'est-à-dire en règle *in limine litis*, ni que ce moyen ait été déclaré fondé si la norme législative annulée n'avait pas existé au moment où l'arrêt du Conseil d'État a été rendu.

Pour parvenir à cette conclusion, elle s'appuie sur les éléments suivants :

- les conditions invoquées par la partie adverse ne ressortent pas des termes de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, ni de ses travaux préparatoires ;

- la thèse de la partie adverse vide l'article 17 de la loi du 6 janvier 1989 de sa substance. Même s'il avait été soulevé dès la requête initiale, le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de l'article 42 de l'ordonnance n'aurait pas été déclaré fondé

après son annulation 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 et qui, partant, auraient été déclarés fondés si la norme législative avait déjà été annulée, sont l'absence de fondement légal de la décision administrative attaquée devant le Conseil d'État et la violation de l'obligation formelle de motivation, les motifs de la décision administrative reposant sur une disposition qui n'existe pas. Or, si par un moyen « valablement soulevé », il faut entendre un moyen « recevable et fondé », ces deux moyens ne pouvaient pas « valablement » être soulevés dans la requête initiale 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. Partant, il n'est pas possible de satisfaire aux deux conditions auxquelles la partie adverse prétend que la recevabilité *ratione materiae* du recours en rétractation prévu par l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 serait soumise ;

- si par un moyen « "valablement" soulevé », il faut entendre un moyen recevable (peu importe qu'il soit ou non fondé), l'application de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 serait soumise à la condition que la partie requérante ait anticipé l'annulation rétroactive et sans maintien des effets de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, ce qui ne ressort pas du libellé de cet article 17. Le législateur spécial n'avait pas l'intention de limiter la recevabilité du recours en rétractation aux hypothèses où l'administré aurait anticipé l'annulation de la norme par la Cour constitutionnelle ou aurait soulevé l'inconstitutionnalité de cette disposition législative ultérieurement annulée par la Cour constitutionnelle dès sa requête initiale, dans le cadre de la procédure en annulation dont il avait saisi le Conseil d'État sur la base de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État (LCCE). Pourquoi, sinon, aurait-il prévu, dans l'article 18 de la même loi, que l'administré qui s'est abstenu d'introduire le recours en annulation prévu par l'article 14 des LCCE dans les délais (et donc, *a fortiori*, qui se serait abstenu d'anticiper quoique ce soit) puisse être rétabli dans son droit à la légalité ?

Elle expose que l'objet de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 n'est pas de remédier au refus de poser une question préjudicielle qui, plus tard, a donné lieu à une déclaration d'inconstitutionnalité, mais bien de rétablir l'administré dans son droit à la légalité en donnant au Conseil d'État la possibilité de réévaluer sa décision à la lumière d'un élément de droit nouveau, à savoir l'annulation ultérieure mais *ab initio* d'une disposition législative.

Elle estime que la jurisprudence de la Cour de cassation invoquée par la partie adverse ne consacre pas les deux conditions avancées et, au demeurant, n'est pas transposable aux recours en rétractation d'arrêts du Conseil d'État.

Elle conclut que l'article 17 précité ouvre bien un recours en rétractation d'un arrêt prononcé par le Conseil d'État à la seule condition que cet arrêt soit « fondé sur une disposition législative ensuite annulée par la Cour constitutionnelle ».

S'agissant de la question de savoir si l'arrêt entrepris en l'espèce est fondé sur une disposition législative ensuite annulée par la Cour constitutionnelle et dans quelle mesure elle estime qu'il faut tenir compte des spécificités du contentieux objectif de légalité dont connaît le Conseil d'État, à savoir contrôler la légalité des actes administratifs, elle écrit que « l'arrêt de rejet du Conseil d'État a pour effet de rendre définitif l'acte administratif querellé » et en déduit qu'un arrêt rejetant un recours en annulation dirigé contre un acte administratif fondé sur une disposition législative ultérieurement annulée par la Cour constitutionnelle est donc, par-là, nécessairement lui-même fondé sur cette disposition. Elle soutient que c'est d'ailleurs ce qui ressort de la jurisprudence du Conseil d'État.

Elle expose qu'en toute hypothèse, il n'est pas sérieusement contestable qu'un arrêt qui motive le rejet d'un moyen en se référant, entre autres, à la disposition législative ultérieurement annulée par la Cour constitutionnelle est, dans cette mesure, fondé sur cette disposition.

2. Elle réfute ensuite, dans le détail, les conclusions que la partie adverse tire des arrêts par lesquels le Conseil d'État a rejeté les recours dont il a été saisi après l'annulation de l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999, précitée, par l'arrêt n° 134/2012 de la Cour constitutionnelle.

3. Elle développe, enfin, le fait que l'arrêt entrepris est fondé sur une disposition législative ultérieurement annulée par la Cour constitutionnelle. Elle explicite en quoi l'arrêt entrepris est fondé sur l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, ensuite annulé par la Cour constitutionnelle dès lors qu'il rejette un recours en annulation dirigé contre une décision administrative fondée sur cette disposition. Elle relève que le fait que la décision du collège d'Environnement soit fondée sur 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 » n'est pas contestée par la partie adverse. Selon elle,

l'incidence de l'annulation ultérieure de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 sur la validité du fondement législatif de la décision attaquée et de l'arrêt entrepris ne fait aucun doute, le Conseil d'État ayant déjà jugé que l'inconstitutionnalité de cette disposition interprétée comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une amende administrative préalable définitive a une incidence sur la légalité des décisions administratives dont la motivation 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, ce qui est bien le cas en l'espèce. Elle rappelle ici qu'à l'inverse, à la suite de l'arrêt n° 44/2011 de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État a jugé que l'inconstitutionnalité de l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999, en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixé était sans incidence sur les décisions infligeant des amendes administratives aux compagnies aériennes, sauf lorsque le montant de l'amende infligée correspondait au minimum légal et 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 ». À son estime, cela est parfaitement logique puisque l'arrêt de rejet du Conseil d'État statuant au contentieux de l'annulation (contentieux objectif de légalité) a pour effet de rendre définitive la décision administrative attaquée.

Elle fait valoir qu'en toute hypothèse, l'arrêt entrepris a rejeté le moyen tiré de la violation des principes généraux de droit pénal relatif à la récidive en vertu desquels la récidive ne peut être établie que par la constatation d'une décision de condamnation passée en force de chose jugée considérant, entre autres, « que la récidive n'est pas régie en l'espèce par les dispositions du Code pénal, mais par celles de l'ordonnance du 25 mars 1999 ; que l'article 42 de celle-ci porte 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" », s'agissant d'un considérant qui est, selon elle, un soutien nécessaire au rejet de ce moyen. Elle en déduit que, dans cette mesure, l'annulation ultérieure mais *ab initio* de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 prive cet arrêt de son fondement.

Elle expose encore qu'*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 une thèse analogue à la sienne quant à la portée de l'article 17 de la loi

spéciale du 6 janvier 1989. Elle insiste sur le fait que l'objet de cette disposition est de rétablir l'administré dans son droit à la légalité en donnant au Conseil d'État la possibilité de réévaluer sa décision à la lumière d'un élément de droit nouveau, à savoir l'annulation ultérieure mais *ab initio* d'une disposition législative.

Elle conclut que son recours en rétractation est recevable.

À titre superfétatoire, elle indique que l'arrêt entrepris se fonde sur l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 dans la mesure où elle avait sollicité que la Cour constitutionnelle soit interrogée sur sa constitutionnalité.

*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 sont pas réunies, l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ouvre 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 s'étonne d'une telle thèse qui s'oppose à celle que la partie adverse a soutenue par le passé devant la Cour constitutionnelle.

Elle estime que cette nouvelle interprétation de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 proposée par la partie adverse ne peut être suivie, dès lors qu'elle n'est pas respectueuse des termes de la disposition même et que les travaux préparatoires cités par la partie adverse ne confirment pas non plus sa nouvelle interprétation de l'article 18.

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.

*IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante*

Sur la recevabilité de son recours en rétractation, la partie requérante fait valoir ce qui suit dans son dernier mémoire :

« 1) L'interprétation que donne Monsieur l'Auditeur à l'article 17, al. 1er, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle doit être rejetée

16. 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".

17. Il n'est pas question pour le juge d'ajouter des conditions à celles prévues par cette disposition de la loi spéciale.

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 l'être directement, indirectement, explicitement, implicitement, *etc*.

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

18. 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 existant entre le fondement législatif de la décision administrative querellée et celui de la décision attaquée.

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

Dans Votre arrêt n° 233.312 du 18 décembre 2015 (El Al Israël Airlines), auquel renvoie la partie adverse sans le citer :

" 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".

Votre Conseil a donc 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 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.

Par ses arrêts European Air Transport n$^{os}$ 230.836, 230.837 et ses arrêts TUI n$^{os}$ 230.842, 230.844, 230.846, 230.848, 230.850, 230.852, 230.854 et 230.856, Votre Conseil a également jugé que :

> “ Anders dan de verzoekende partij meent, is het bestreden arrest dus niet gegrond op artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 in zoverre het door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 134/2012 van 30 oktober 2012 werd vernietigd, nu in het bestreden arrest geoordeeld wordt dat de kritiek van de verzoekende partij met betrekking tot de onmogelijkheid om rekening te houden met verzachtende omstandigheden, alleszins niet kan leiden tot de nietigverklaring van het besluit van het Milieucollege. De verzoekende partij gaat er verkeerdelijk van uit dat het loutere feit dat haar een administratieve geldboete werd opgelegd in toepassing van artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 impliceert dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof zou zijn voldaan”.

Traduction libre :

> “ Contrairement à ce que soutient la requérante, l'arrêt attaqué n'est donc pas fondé sur l'article 33, paragraphe 7, sous b), de l'ordonnance du 25 mars 1999, en ce qu'il a été annulé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 134/2012 du 30 octobre 2012, dès lors que l'arrêt attaqué juge que les critiques de la requérante relatives à l'impossibilité de prendre en compte les circonstances atténuantes ne peuvent en aucun cas conduire à l'annulation de la décision du Collège environnemental”.

19. Monsieur l’Auditeur n’indique pas comment il concilie son interprétation de l’article 17, al. 1$^{er}$, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle avec cette jurisprudence, que son rapport passe sous silence, bien que la partie adverse s’y soit référée.

20. Les seuls arrêts auxquels se réfère Monsieur l’Auditeur (les arrêts TUI) ne permettent pas de conclure au fait que, dans ces arrêts, le Conseil d’État aurait considéré qu’un arrêt du Conseil d’État rejetant un recours dirigé contre une décision faisant application d’une disposition législative ensuite annulée par la Cour constitutionnelle ne serait pas “fondé sur une disposition législative qui a ensuite annulée par la Cour constitutionnelle”.

En jugeant que les arrêts dont TUI demandait la rétraction n’étaient pas fondés sur l’article 33, 7, b), de l’ordonnance du 25 mars 1999 ensuite annulé par la Cour constitutionnelle, dès lors qu’ils “se contentaient d’appliquer une règle de procédure, à savoir qu’un moyen d’ordre public doit être soulevé dans la requête en annulation pour être déclaré recevable”, le Conseil d’État ne s’est en effet pas prononcé sur la question de savoir si un arrêt rejetant un recours en annulation dirigé contre un acte administratif dont la validité du fondement législatif est altérée par l’arrêt d’annulation de la Cour constitutionnelle (ce qui n’était pas le cas dans les affaires TUI, comme l’a jugé Votre Conseil de manière constante) était susceptible de rétractation.

21. À toutes fins utiles, la requérante observe que, dans son arrêt n° 125/2021 du 30 septembre 2021, la Cour constitutionnelle a elle-même indiqué 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".

22. Il résulte de ce qui précède qu'un arrêt du Conseil d'État rejetant un recours dirigé contre une décision faisant application d'une disposition législative ensuite annulée par la Cour constitutionnelle est "fondé sur une disposition législative 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.

23. Pour être "fondé" sur une disposition ensuite annulée par le Conseil d'État [lire la Cour constitutionnelle], l'arrêt du Conseil d'État ne doit donc pas nécessairement invoquer la disposition législative annulée, fonder sa motivation sur la norme législative annulée (c'est le cas pour les décisions judiciaires mais non pour les arrêts du Conseil d'État qui statue au contentieux objectif de la légalité), être "directement fondé" sur une telle disposition, ou trouver dans la disposition annulée le soutènement à sa décision sur à tout le moins un moyen de droit.

24. Force est d'ailleurs de constater que, traduite dans des termes concrets plutôt que théoriques, la thèse de Monsieur l'Auditeur (comme celle de la partie adverse) vide l'article 17 de la loi du 6 janvier 1989 de sa substance.

Rappelons ici qu'en instaurant le recours en rétractation prévu par l'article 17 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, le législateur spécial a voulu permettre à l'administré d'être restauré dans son droit à la légalité en donnant au Conseil d'État la possibilité de poser sur l'affaire une nouvelle appréciation, dans laquelle la norme annulée n'entre plus en ligne de compte.

Même s'il avait été soulevé dès la requête initiale, le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de l'article 42 de l'ordonnance n'aurait pas été déclaré fondé après son annulation 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 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 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, qui est censé n'avoir jamais existé ;

- la violation de l'obligation formelle de motivation, les motifs de la décision administrative querellée reposant sur une disposition qui n'existe pas.

Or ces deux moyens ne pouvaient pas valablement être soulevés dans la requête initiale 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 :

> " ... 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' ».

De cela il résulte aussi que lorsque le Conseil d'État connaît d'un recours en rétractation, il n'est pas tenu par le cadre prédéfini de la procédure contentieuse préexistante à son arrêt objet de la demande en rétractation. L'article 17 de la loi spéciale 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.

2) L'arrêt du Conseil d'État n° 227.802 du 23 juin 2014 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

25. Tout d'abord, la décision du collège d'Environnement du 24 janvier 2008 de fondement légal [sic] 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, qui est censé n'avoir jamais existé.

En rejetant le recours en annulation introduit contre une décision administrative qui a fait application de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, l'arrêt du Conseil d'État n° 227.802 du 23 juin 2014 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.

Votre Conseil d'État a la possibilité de poser sur l'affaire une nouvelle appréciation : l'annulation rétroactive de la norme législative par la Cour constitutionnelle constitue en effet un élément nouveau, qui prive les décisions administratives de fondement légal dans la mesure où elles ont appliqué une norme législative qui est censée n'avoir jamais existé. Ni la requérante ni le Conseil d'État ne devait l'anticiper.

26. Ensuite, l'arrêt du Conseil d'État n° 227.802 du 23 juin 2014 se réfère expressément à l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui est censée n'avoir jamais existé.

27. Au demeurant, l'arrêt du Conseil d'État n° 227.802 du 23 juin 2014 est "directement fondé" sur une telle disposition dans la mesure où il a considéré que "la récidive n'est pas régie en l'espèce par les dispositions du Code pénal, mais par celles de l'ordonnance du 25 mars 1999 ; que l'article 42 de celle-ci porte 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' ".

Certes, par son arrêt du Conseil d'État n° 227.802 du 23 juin 2014, le Conseil d'État a déclaré le moyen pris de la violation des principes généraux du droit pénal relatifs à la récidive irrecevable parce que tardif.

En ce faisant, l'arrêt entrepris n'a pas pré-statué sur le sort à réserver aux moyens qui procèdent de l'annulation rétroactive de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 et qui sont étrangers au moyen pris de la violation des principes généraux du droit pénal relatifs à la récidive irrecevable parce que tardif, à savoir :

- 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, qui est censé n'avoir jamais existé ;

- la violation de l'obligation formelle de motivation, les motifs de la décision administrative querellée reposant sur une disposition qui n'existe pas.

Contrairement à ce que suggère Monsieur l'Auditeur, la requérante ne vous demande pas de couvrir le constat pour cause d'irrecevabilité de ce moyen pour cause de tardiveté, mais bien de poser sur l'affaire une nouvelle appréciation, où il serait tenu compte de l'annulation rétroactive de la norme législative par la Cour constitutionnelle :

- qui prive la décision administrative querellée de fondement légal dans la mesure où elles ont appliqué une norme législative qui est censée n'avoir jamais existé (ce que reconnaît la partie averse et ce qui n'est pas contesté par M. l'Auditeur) ;

- que ni la requérante ni le Conseil d'État ne devait anticiper.

À l'inverse, le fait que l'arrêt entrepris ait déclaré le moyen tiré de la violation des principes généraux de droit pénal relatifs à la récidive et, à titre subsidiaire, de l'inconstitutionnalité de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, étranger à ceux qui procèdent de l'annulation de la norme appliquée par la décision administrative querellée (à ne pas confondre avec une simple déclaration d'inconstitutionnalité de cette norme), ne justifie pas de rejeter la demande en rétractation de la requérante.

Enfin, 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 compte tenu de l'annulation rétroactive sans maintien des effets de la norme législative appliquée par la décision administrative querellée (que ni la requérante ni Votre Conseil ne devait anticiper).

28. En tout état de cause, l'arrêt entrepris se fonde sur l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 dans la mesure où la requérante avait sollicité que la Cour constitutionnelle soit interrogée sur sa constitutionnalité. À cet égard, la requérante Vous renvoie respectueusement à l'avis du 15 septembre 2022, de M. Verdussen, qu'elle tient ici pour formellement reproduits.

29. Pour toutes ces raisons, même considérées isolément, il y a lieu de constater que l'arrêt du Conseil d'État n° 227.802 du 23 juin 2014 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.

Votre Conseil d'État a la possibilité de poser sur l'affaire une nouvelle appréciation : l'annulation rétroactive de la norme législative par la Cour constitutionnelle constitue en effet un élément nouveau, qui prive les décisions

administratives de fondement légal dans la mesure où elles ont appliqué une norme législative qui est censée n'avoir jamais existé.

À titre subsidiaire, sur la recevabilité de son recours en annulation, la partie requérante fait valoir ce qui suit :

« 33. La partie adverse affirme que, dans tous les cas où les conditions d'application de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne seraient pas réunies, l'article 18 de la même loi 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).

34. 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 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle visait les décisions du collège d'Environnement qui n'avaient pas fait l'objet d'un recours en annulation devant Votre Conseil :

" En vertu de l'article 18 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, toutes les décisions de Bruxelles Environnement infligeant, depuis 1999, une amende administrative alternative comprenant une majoration pour récidive, ainsi que toutes les décisions du collège d'Environnement confirmant une telle amende, peuvent faire l'objet de nouveaux recours tantôt devant le collège d'Environnement (lorsqu'un recours n'avait pas encore été intenté) ou tantôt devant le Conseil d'État (idem)".

Votre Conseil ne sera pas dupe. C'est sans le croire et uniquement pour les besoins de la cause que, devant Votre Conseil, la partie adverse soutient à présent l'inverse.

35. La nouvelle interprétation que donne la partie adverse à l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne peut être suivie.

Tout d'abord, elle n'est pas respectueuse des termes de l'article 18, qui dispose :

" 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"* […].

Ensuite, l'extrait des travaux préparatoires cités par la partie adverse ne confirme pas non plus sa nouvelle interprétation de l'article 18. C'est même tout le contraire. La loi spéciale ne crée pas de nouveau recours, mais se limite à rouvrir les délais de recours déjà expirés.

36. En toute hypothèse, à titre subsidiaire, si Votre Conseil devait considérer qu'en l'espèce, la requérante aurait pu recourir à l'article 18 de la loi spéciale, *quod non*, il faudrait constater que :

- La requête de la requérante tend aussi à l'annulation de la décision du collège d'Environnement du 24 janvier 2008 confirmant la décision du fonctionnaire

dirigeant de l'IBGE du 19 octobre 2007, infligeant à la requérante une amende administrative de 56.113 EUR 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 ;

- La requête a été introduite dans le délai fixé par l'article 18 de la loi spéciale.

Ce recours répond aux conditions d'admissibilité de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. En particulier, cette disposition n'impose pas sa mention expresse dans le recours.

Dans ces circonstances, il n'existe pas de motif légal pour refuser d'appréhender la requête introduite par la requérante comme un recours en annulation introduit sur la base de l'article 18 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

En toute hypothèse, la position de M. l'Auditeur est empreinte d'un formalisme excessif.

37. À toutes fins utiles, compte tenu des termes du dispositif de la requête introduite le 3 mai 2022, ce bien cette requête, et non le mémoire en réplique, qui vaut recours en annulation. Celui-ci est donc recevable *ratione temporis*.

38. La requérante doit enfin bien admettre ne pas comprendre M. l'Auditeur lorsque ce dernier indique qu'à supposer que la requête puisse être interprétée comme étant introduite sur la base de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, *quod non*, elle serait irrecevable, au motif que l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne s'applique que lorsque l'article 17 de la même loi ne trouve pas à s'appliquer ».

*IV.2. Appréciation*

*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, s'est prononcé sur l'application de l'article 42 précité dans le cadre de son recours en annulation contre la décision du collège d'Environnement du 24 janvier 2008 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.

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, précité.

En l'espèce, il ressort de l'arrêt n° 227.802 entrepris que, dans son dernier mémoire, la partie requérante a pris un moyen nouveau, le vingt-et-unième, de la violation « des principes généraux du droit pénal relatifs à la récidive ». Ce moyen est résumé comme suit dans l'arrêt précité :

« En ce que, au jour de la décision querellée (le 24 janvier 2008), aucune des condamnations au paiement d'une amende administrative dont la requérante faisait l'objet au jour de l'acte attaqué (à savoir le 24 janvier) n'était définitive,

puisqu'elles faisaient encore toutes l'objet d'un recours pendant devant Votre Conseil ;

Que, dans l'acte attaqué, le collège d'Environnement n'a d'ailleurs pas constaté le contraire ;

Que le collège d'Environnement a pourtant confirmé la décision qui majorait le montant de l'amende infligée à la requérante, se fondant notamment sur ce que la requérante se serait trouvée en état de récidive :

"Considérant qu'il ressort cependant de l'ensemble des éléments au dossier, et notamment du nombre et de l'importance des dépassements constatés, ainsi que de l'augmentation d'au moins 20 % du nombre d'infractions pour août et septembre par rapport aux mêmes mois d'au moins une des trois années précédentes, que l'amende infligée est justifiée" ;

Alors qu'il est unanimement admis que 'La récidive ne peut être établie que par la constatation d'une condamnation passé en force de chose jugée', c'est-à-dire par la constatation d'une décision de condamnation définitive (c'est-à-dire ne pouvant plus être anéantie par l'exercice d'une voie de recours, y compris par un recours en cassation) intervenue antérieurement à la réalisation des nouveaux faits délictueux ;

D'où il suit que c'est à tort que l'acte attaqué a considéré que la requérante se trouvait en état de récidive et augmenté l'amende en conséquence ; que le moyen est fondé ;

Si Votre Conseil n'en était pas convaincu, la requérante le prie de saisir la Cour constitutionnelle de 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-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, 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 sont susceptibles de voir leur peine aggravée pour état de récidive même en l'absence de condamnation coulée en force de choses jugée antérieure aux infractions en cause ?" ».

Dès lors que ce moyen était soulevé dans le dernier mémoire, sa recevabilité a fait l'objet de l'examen suivant, dans l'arrêt précité :

« Considérant que la récidive n'est pas régie en l'espèce par les dispositions du Code pénal, mais par celles de l'ordonnance du 25 mars 1999 ; que l'article 42 de celle-ci porte 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." ;

Considérant que l'article 100 du Code pénal autorise expressément les lois et règlements particuliers à déroger aux dispositions du premier livre de ce Code ; qu'il s'en déduit que ces règles, et notamment celle qui a trait à la récidive, ne sont pas d'ordre public ;

> Considérant que cette règle est destinée à protéger le contrevenant poursuivi et non l'intérêt général ; que ce contrevenant est particulièrement bien placé pour savoir s'il a déjà fait l'objet d'autres condamnations, et est donc en mesure de faire valoir l'argument dès le début la procédure ; qu'aucune raison n'apparaît d'attribuer à cette règle un caractère d'ordre public qui permettrait à l'intéressé d'invoquer l'argument alors que la procédure approche de son terme, et que son adversaire, qui doit bénéficier des droits de la défense, n'a plus l'occasion d'y répondre par écrit ; que le moyen n'est pas d'ordre public et n'est pas recevable ».

Cet arrêt ne rejette pas le moyen en se fondant sur l'article 42 de l'ordonnance précitée mais bien sur une interprétation des lois coordonnées sur le Conseil d'État selon laquelle les moyens doivent en principe être développés dès le stade de la requête en annulation et non dans un écrit ultérieur. Dans l'affaire A. 208.703/XV-2262 où un moyen relatif à l'article 42 était effectivement pris dans la requête, le Conseil d'État a, par son arrêt n° 241.596 du 24 mai 2018, posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle au sujet de cette disposition.

Ainsi que l'a jugé la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *European Air Transport Leipzig GmbH c. Belgique* du 11 juillet 2023, le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu et des limitations, notamment de délai, peuvent être prévues par la règlementation de l'État au regard de l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les États contractants jouissent à cet égard d'une certaine marge d'appréciation, à condition de ne pas restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tel que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. Ces limitations se concilient avec la disposition précitée, si elles poursuivent un but légitime, comme la sécurité juridique et la bonne administration de la justice administrative, et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (Cour eur. D.H., arrêt *European Air Transport Leipzig GmbH c. Belgique*, 11 juillet 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0711JUD000126913, § 68). En déclarant irrecevable le moyen pris pour la première fois dans le dernier mémoire, l'arrêt n° 227.802 entrepris a entendu préserver le respect des droits de la défense entre les parties et le double examen.

Ainsi, en rejetant ce moyen pour tardiveté, le Conseil d'État s'est limité à faire application d'une règle de procédure conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme précitée. Il n'a pas procédé à une appréciation du moyen mais s'est borné à en examiner la recevabilité au stade de la procédure où il a été pris. Par conséquent, il ne s'est pas prononcé sur l'application de l'article 42 précité ni n'a utilisé de motifs fondés sur cette disposition. Le seul constat que la récidive en matière de sanction administrative infligée pour des infractions environnementales telle que celle imposée par l'acte attaqué n'est pas régie par les

dispositions du Code pénal mais par celles de l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée ne constitue pas un tel motif.

Le présent recours en rétractation ne remplit pas les conditions de l'article 17 de la loi spéciale et est, partant, irrecevable.

*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 », « la rétractation de l'arrêt du Conseil d'État n° 227.802 du 23 juin 2014 ayant rejeté la requête du 20 mars 2008 par laquelle la requérante sollicitait l'annulation de la décision du collège d'Environnement du 24 janvier 2008 confirmant la décision du fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement du 19 octobre 2007, infligeant à la requérante une amende administrative de 56.113 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, partant, l'annulation de cette décision du collège d'Environnement » est demandée.

Ensuite, sous le titre de la « recevabilité du recours », elle rappelle que « le 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° 227.802 du 23 juin 2014 conformément à l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ;

- annuler intégralement la décision du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 2008 confirmant la décision du fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement du 19 octobre 2007, infligeant à la requérante une amende administrative de 51.113 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 fait aucune mention dans sa requête que sa demande serait introduite, fût-ce 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 postérieurement à la rétractation de l'arrêt n° 227.802 du 23 juin 2014, 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 appréhendée comme consistant en un 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.

En tant qu'il entend se fonder sur l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, 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 |