

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.970 du 31 mai 2024

A. 236.320/XV-5070

En cause : **la société de droit irlandais
RYANAIR DAC,**
ayant pour conseils
M^e Luca CECI, avocat,
avenue Hermann Debroux 54
1160 Bruxelles,
chez qui la partie requérante a élu domicile et
M^e Esfandiar VAHIDA, avocat,
avenue Jean et Pierre Carsoel 115
1180 Uccle,

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 irlandais Ryanair Dac sollicite « la rétractation [de] l'arrêt [du] Conseil d'État n° 247.928 du 26 juin 2020 ayant rejeté le recours en annulation qu'elle a introduit à l'encontre de la décision du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 août 2017 qui a confirmé la décision prise par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement du 16 mars 2017, infligeant à la requérante une amende administrative de 5.957 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, par conséquent, 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^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Luca Ceci, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} François Tulkens et Jonathan Renaux, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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° 247.928 du 26 juin 2020, le Conseil d'État rejette le recours en annulation introduit par la partie requérante contre « la décision du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 août 2017 qui a confirmé la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE) (devenu Bruxelles Environnement) et de son fonctionnaire dirigeant du 16 mars 2017 [lui] infligeant une amende administrative de 5.957 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 ».

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 indique que 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 et que son recours respecte ainsi les exigences de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

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

Elle ajoute qu'elle dispose manifestement d'un intérêt à la rétractation de cet arrêt, dans la mesure où il 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 5.957 euros.

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

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

Sur la recevabilité du recours en rétractation

La partie requérante conteste la thèse de la partie adverse selon laquelle, pour pouvoir recourir à l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, précitée, un requérant doit nécessairement avoir soulevé un moyen fondé spécifiquement sur la norme législative annulée par la Cour constitutionnelle dans le cadre de la procédure devant le Conseil d'État ayant mené à l'arrêt dont la rétractation est demandée. Elle soutient que cet élément ne ressort pas des sources invoquées par la partie adverse et considère qu'une telle thèse revient à ajouter une condition d'application à l'article 17 alors que la partie adverse rappelle justement que cette disposition est d'interprétation stricte.

Elle fait valoir qu'ajouter cette exigence aurait pour effet de rendre impossible le recours à l'article 17 puisqu'il imposerait à un requérant d'anticiper un arrêt d'annulation de la Cour constitutionnelle. Selon elle, à suivre cette thèse, elle aurait dû, dans le cas d'espèce, anticiper, lors de l'introduction de son recours en annulation, le 3 octobre 2017, que la Cour constitutionnelle rendrait un arrêt, le 30 septembre 2021, annulant l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, et donc soulever un moyen fondé sur cette disposition dans le cadre de son recours en annulation devant le Conseil d'État. Elle est d'avis que cette thèse ne tient pas et ne peut correspondre à la volonté du législateur.

Elle expose que cela revient également à opérer une différence de traitement injustifiée entre les requérants qui, ayant introduit les recours administratifs ou juridictionnels organisés, ont dû introduire un recours en rétractation fondé sur l'article 17 – qui se verraient donc limités dans les moyens qu'ils pourraient invoquer dans le cadre de la procédure en rétractation –, et les requérants qui, n'ayant pas introduit ces recours organisés pourraient, dans le cadre d'un recours fondé sur l'article 18, invoquer tous les moyens utiles à l'annulation de l'acte attaqué.

Selon elle, lorsqu'il précise qu'un arrêt du Conseil d'État peut être rétracté dans la mesure où il 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 », l'article 17 précité vise nécessairement une hypothèse comparable au cas d'espèce, dans laquelle un arrêt du Conseil d'État confirme – en rejetant son recours en annulation – une décision fondée sur la norme législative annulée par la Cour constitutionnelle. Cette interprétation lui paraît logique compte tenu des spécificités du contentieux objectif de la légalité. Selon elle, un arrêt de rejet, comme en l'espèce, est en réalité « fondé » sur la norme législative annulée en ce qu'il confirme la décision attaquée fondée sur cette norme. Elle considère dès lors que l'annulation de la norme législative en cause a une incidence sur l'acte attaqué. Elle renvoie encore à l'arrêt n° 125/2021 du 30 septembre 2021 de la Cour constitutionnelle.

Elle revient en détail sur la jurisprudence du Conseil d'État invoquée par la partie adverse. Elle expose qu'en l'espèce, l'arrêt dont la rétractation est demandée se fonde bien sur la norme législative annulée, dans le sens retenu par le Conseil d'État dans ces arrêts.

Quant à la doctrine mentionnée par la partie adverse, elle souligne qu'elle n'indique pas que l'application de l'article 17 implique nécessairement que, dans le cadre de la procédure en annulation ayant mené à l'arrêt dont la rétractation

est demandée, le requérant ait soulevé un moyen fondé spécifiquement sur la norme législative annulée par la Cour constitutionnelle. D'autre part, cette doctrine ne vise pas la recevabilité d'un recours fondé sur l'article 17 mais bien les conséquences possibles de l'application de cette disposition. Elle considère qu'en précisant que l'arrêt d'annulation de la Cour constitutionnelle doit conduire « à tenir pour fondé le moyen ou un des moyens que le requérant avait soulevé dans sa requête initiale », la doctrine citée par la partie adverse ajoute une condition qui n'est pas visée par l'article 17. Elle fait valoir que, même à suivre ce raisonnement, cela n'empêcherait pas d'appliquer l'article 17 au cas d'espèce. En effet, selon elle, à la suite de l'annulation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, le montant majoré de l'amende ne repose sur aucune base, ni aucune justification. Or, elle affirme que dans le recours en annulation introduit devant le Conseil d'État, elle a invoqué la violation du principe de légalité ainsi que, dans l'ensemble de ses moyens, la violation des règles et principes qui encadrent la motivation de la décision attaquée. À la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 125/2021 du 30 septembre 2021, les moyens fondés sur ces règles et principes doivent nécessairement conduire à l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que, même à suivre la doctrine citée par la partie adverse, rien ne s'oppose à ce que la partie requérante fasse usage de l'article 17 pour solliciter la rétractation de l'arrêt n° 247.928 du 26 juin 2020 et, par conséquent, l'annulation de la décision attaquée.

Sur la recevabilité du recours en annulation

Elle conteste encore la thèse de la partie adverse qui lui reproche de ne pas avoir fait usage de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

À son estime, cette disposition n'est manifestement pas applicable puisqu'elle implique nécessairement qu'aucun recours n'a été introduit à l'encontre de l'acte administratif en cause, alors que tel a été le cas en l'espèce.

Elle indique qu'en visant explicitement l'écoulement des délais de recours administratifs ou juridictionnels organisés à l'encontre des actes administratifs en cause, l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 concerne nécessairement des actes pour lesquels aucun recours n'a été introduit.

Elle fait valoir qu'il s'agit de la seule manière de lire cette disposition et de comprendre la différence entre les articles 17 et 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle :

- Si le législateur avait souhaité permettre l'introduction d'un nouveau recours en annulation devant le Conseil d'État, l'article 18 aurait été rédigé différemment afin

de viser à la fois l'hypothèse où aucun recours n'a été introduit et l'hypothèse où un nouveau recours pourrait être envisagé ;

- Les articles 17 et 18 visent justement ces deux hypothèses : (i) L'article 17 est applicable lorsque les recours administratifs ou juridictionnels organisés ont été introduits. Dans ce cas, il faut d'abord demander la rétractation de l'arrêt du Conseil d'État avant de solliciter l'annulation de l'acte attaqué, dans le cadre de la présente procédure ; (ii) L'article 18 est applicable lorsque les recours administratifs ou juridictionnels organisés n'ont pas été introduits. Dans ce cas, malgré l'expiration des délais de recours, un délai complémentaire de 6 mois est ouvert aux requérants.

Elle souligne que la partie adverse l'a, du reste, explicitement reconnu dans son mémoire justificatif dans le cadre de la procédure menée devant la Cour constitutionnelle et ayant abouti à l'annulation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999. Elle constate que c'est pour les besoins de la cause que la partie adverse modifie désormais son raisonnement.

Elle ajoute que la partie adverse ne peut pas sérieusement soutenir que l'introduction d'un nouveau recours devant le Conseil d'État serait compatible avec le maintien de l'arrêt dont elle demande la rétractation. En effet, si le Conseil d'État annule l'acte attaqué en raison de l'annulation par la Cour constitutionnelle de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, dès lors que la majoration de l'amende infligée à la partie requérante ne repose plus sur aucun fondement, ni aucune justification, cette décision serait manifestement incompatible avec l'arrêt n° 247.928 du 26 juin 2020 qui valide le fondement et la justification de l'amende en cause.

Elle fait valoir que c'est justement pour éviter une telle situation que l'article 17 permet de solliciter la rétractation d'un arrêt du Conseil d'État, pour ensuite demander l'annulation de l'acte attaqué, comme elle le fait en l'espèce.

Elle soutient encore que les travaux préparatoires et la jurisprudence, cités par la partie adverse, confirment sa thèse.

À titre subsidiaire, elle expose que si le Conseil d'État devait considérer que l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne peut pas être appliqué en l'espèce et que la partie requérante aurait dû recourir à l'article 18 de cette loi, son recours répond, en toutes hypothèses, aux conditions de recevabilité d'une demande fondée sur cette disposition. Elle fait valoir que son recours vise non seulement la rétractation de l'arrêt n° 247.928 du 26 juin 2020 mais également l'annulation de l'acte attaqué – la décision du collège d'Environnement du 9 août 2017 – fondé sur l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 annulé par la Cour constitutionnelle le

30 septembre 2021. Selon elle, les moyens invoqués visent explicitement la décision du collège d'Environnement et expliquent en quoi celle-ci devrait être annulée à la suite de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle. Elle écrit que le recours a également été introduit dans le délai fixé par l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Elle indique que l'article 18 n'impose pas que sa mention expresse apparaisse dans les recours fondés sur cette disposition. Elle conclut que son recours ne pourrait pas être écarté sur cette base, sous peine d'ajouter une condition de recevabilité que ne contient pas l'article 18. Elle estime que décider le contraire reviendrait d'ailleurs à faire preuve d'un formalisme excessif.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Sur la recevabilité du recours, la partie requérante fait valoir ce qui suit :

« A. Quant à l'application de l'article 17

12. La requérante estime qu'en considérant que Votre Conseil devrait trouver dans la disposition législative annulée par la Cour constitutionnelle "le soutien à sa décision sur à tout le moins un moyen de droit soulevé", Monsieur l'Auditeur ajoute une condition qui n'est pas prévue par l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle.

En effet, cet article indique uniquement qu'un arrêt de Votre Conseil doit être "fondé" sur une disposition législative annulée par la Cour constitutionnelle.

Il peut donc être "fondé" sur cette disposition de plusieurs manières – directement, indirectement, explicitement, implicitement, ... – sans que cela ne soit incompatible avec une interprétation stricte de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle.

Par contre, réduire les manières dont un arrêt de Votre Conseil peut être considéré comme "fondé" sur une disposition législative annulée par la Cour constitutionnelle est inconciliable avec l'intention du législateur, même dans le cadre d'une interprétation stricte de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle.

13. En l'espèce, il faut constater que l'arrêt de Votre Conseil n° 247.928 du 26 juin 2020 est bien fondé sur la disposition législative annulée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 125/2021 du 30 septembre 2021, dans le sens où il faut l'entendre.

En effet, Votre arrêt confirme – en rejetant le recours en annulation introduit par la requérante – la décision du 9 août 2017 du collège d'Environnement qui a infligé à la requérante une amende administrative dont le montant a été majoré pour cause de récidive, telle que cette notion est décrite dans l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 qui a été rétroactivement annulé par la Cour constitutionnelle.

Pour rappel, la Cour constitutionnelle a censuré le mécanisme de la récidive, en considérant qu'il existait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'application de ce mécanisme n'était pas soumis "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".

14. Cette interprétation est non seulement logique compte tenu des spécificités du contentieux administratif par rapport au contentieux judiciaire, mais il s'agit de la seule manière de réellement tenir compte des différences qui existent entre ces deux contentieux.

Dans le cadre du contentieux objectif, c'est nécessairement la décision attaquée devant Votre Conseil qui est "fondée" sur une disposition législative annulée par la Cour constitutionnelle, en faisant application de cette disposition – que ce soit directement, indirectement, explicitement, implicitement, ...

L'arrêt de Votre Conseil est alors "fondé" sur la disposition législative annulée par la Cour constitutionnelle lorsqu'il rejette le recours dirigé contre cette décision qui fait application de la disposition annulée – que ce soit directement, indirectement, explicitement, implicitement, ... – puisque Votre Conseil confirme en ce sens l'application de la disposition annulée.

Or, en l'espèce, l'arrêt de Votre Conseil n° 247.928 du 26 juin 2020 a rejeté le recours introduit par la requérante contre la décision du 9 août 2017 du collège d'environnement qui inflige à la requérante une amende administrative dont le montant a été majoré pour cause de récidive, alors que ce mécanisme a été annulé par la Cour constitutionnelle.

15. C'est d'ailleurs l'enseignement qu'il faut tirer, selon la requérante, des arrêts de Votre Conseil n^{os} 230.836, 230.837, 230.842, 230.844, 230.846, 230.848, 230.850, 230.852, 230.854 et 230.856, mentionnés par Monsieur l'Auditeur, et spécialement de l'arrêt de Votre Conseil n° 233.312 du 18 décembre 2015 cité par la partie adverse dans son mémoire en réponse.

Un arrêt de Votre Conseil est ainsi "fondé" sur une norme législative annulée par la Cour constitutionnelle lorsque l'annulation de cette norme législative a une incidence sur l'acte attaqué devant Votre Conseil et peut conduire à l'annulation de cet acte, ce qui est le cas en l'espèce (*cf. infra*, premier moyen).

La requérante a déjà précisé dans son mémoire en réplique – auquel elle renvoie – les raisons pour lesquelles Votre Conseil pourrait, à la différence des arrêts cités par Monsieur l'Auditeur et par la partie adverse, considérer qu'en l'espèce, la rétractation de l'arrêt n° 247.928 du 26 juin 2020 peut intervenir.

16. La requérante rappelle aussi qu'en l'espèce, la mise en œuvre de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle telle que voulue par le législateur doit permettre à Votre Conseil d'analyser l'affaire en cause sans tenir compte du mécanisme de la récidive visé par la norme annulée par la Cour constitutionnelle.

Il s'agit en effet d'un élément nouveau qui peut avoir une incidence sur l'acte attaqué – la décision du collège d'Environnement du 9 août 2017 – et qui peut conduire à son annulation (*cf. infra*, premier moyen).

Or, les thèses de la partie adverse et de Monsieur l'Auditeur empêchent l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle d'avoir cette portée.

17. Enfin, la requérante ne peut pas souscrire à la thèse de Monsieur l'Auditeur qui considère que Votre Conseil serait lié par le cadre du recours déjà introduit, et donc par les moyens initialement formulés dans la requête en annulation qui a donné lieu à l'arrêt n° 247.928 du 26 juin 2020.

En effet, outre la différence de traitement qu'il existerait alors entre les requérants ayant eu recours à l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la

Cour constitutionnelle et ceux ayant agi en application de son article 18 – déjà exposée dans le mémoire en réplique de la requérante, auquel elle renvoie – cette thèse revient à empêcher toute application de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle.

Un requérant devrait ainsi anticiper un arrêt d'annulation de la Cour constitutionnelle, ce qui est évidemment impossible.

De même, en l'espèce, la requérante n'aurait pas pu – dans le cadre du recours en annulation initial devant Votre Conseil – invoquer des moyens fondés sur l'inconstitutionnalité du mécanisme de la récidive, puisque l'arrêt n° 125/2021 de la Cour constitutionnelle du 30 septembre 2021 n'avait pas encore été rendu et que ses effets opèrent rétroactivement.

B. Quant à l'application de l'article 18

18. La requérante rappelle qu'à son estime, la thèse de la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle considère que, dans le cas d'espèce, la requérante aurait pu/dû faire usage de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle.

En effet, cette disposition n'est manifestement pas applicable puisqu'elle implique nécessairement qu'aucun recours n'ait été introduit devant Votre Conseil à l'encontre de l'acte administratif en cause, alors que tel a été le cas en l'espèce.

La requérante renvoie aux développements exposés à ce sujet dans son mémoire en réplique, rappelant que la partie adverse l'a, par ailleurs, explicitement reconnu lors de la procédure menée devant la Cour constitutionnelle et ayant abouti à l'annulation de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999.

19. À titre subsidiaire, la requérante souligne à nouveau que, si Votre Conseil devait considérer que l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle ne pourrait pas être appliqué en l'espèce et que la requérante aurait pu/dû recourir à l'article 18 de cette loi, *quod non*, il faut alors constater que le recours introduit par la requérante répond, en toute hypothèse, aux conditions de recevabilité d'une demande fondée sur cet article 18.

En effet, le présent recours vise non seulement la rétractation de l'arrêt de Votre Conseil n° 247.928 du 26 juin 2020 mais également l'annulation de l'acte attaqué – la décision du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 août 2017 qui a confirmé la décision prise par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement du 16 mars 2017, infligeant à la requérante une amende administrative de 5.957 euros.

Du reste, les moyens invoqués par la requérante visent explicitement la décision du collège d'Environnement et expliquent en quoi celle-ci devrait être annulée suite à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle (cf. *infra*).

Le recours a également été introduit dans le délai fixé par l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle.

20. L'article 18 n'impose d'ailleurs pas que sa mention expresse apparaisse dans les recours fondés sur cette disposition.

Partant, le recours introduit par la requérante ne pourrait pas être écarté sur cette base, sous peine d'ajouter une condition de recevabilité que ne contient pas l'article 18.

Décider le contraire reviendrait d'ailleurs également à faire preuve d'un formalisme excessif, ce qui ne pourrait être accepté.

21. Enfin, la requérante précise ne pas comprendre en quoi, selon Monsieur l'Auditeur, sa requête devrait être déclarée irrecevable même à supposer qu'elle puisse être interprétée comme étant introduite sur la base de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle ».

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 soutien 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 9 août 2017 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, précitée.

En l'espèce, aucun des cinq moyens pris par la partie requérante dans son recours en annulation ayant abouti à l'arrêt n° 247.928 du 26 juin 2020 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.

La thèse développée par la partie requérante relative à une discrimination entre deux catégories de justiciables 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.

Par ailleurs, 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.

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 rencontre 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 ».

Ensuite, sous le titre de la « recevabilité du recours », elle rappelle que « [l]a rétractation de l'arrêt de Votre Conseil n° 247.928 du 26 juin 2020 est sollicitée sur la base de 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 matérielle », 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 :

« La requérante Vous prie de déclarer la présente requête recevable et, y faisant droit, d'ordonner la rétractation de l'arrêt de Votre Conseil n° 247.928 du 26 juin 2020 ayant rejeté le recours en annulation que la requérante a introduit à l'encontre de la décision du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 août 2017 qui a confirmé la décision prise par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement du 16 mars 2017, lui infligeant une amende administrative de 5.957 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, en conséquence, d'ordonner l'annulation de la décision du collège d'Environnement du 9 août 2017 ».

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° 247.928 du 26 juin 2020, 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.

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 1^{er}.

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,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly