

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 201.373 du 26 février 2010

A.187.563/XV-1153

En cause : **la société anonyme
EUROPEAN AIR TRANSPORT,**
ayant élu domicile chez
Mes Dirk LINDEMANS et
Philippe MALHERBE, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

**1. le Collège d'Environnement de la
Région de Bruxelles-Capitale,**
2. la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant tous deux élu domicile chez
Me François TULKENS, avocat,
chaussée de La Hulpe 177/6
1170 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 mars 2008 par la société anonyme EUROPEAN AIR TRANSPORT, qui demande l'annulation de la décision du 24 janvier 2008 du Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale de confirmer la décision prise par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. le 19 octobre 2007, de lui infliger une amende administrative d'un montant de 56.113 € 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 prétendument commises par E.A.T. en octobre 2006;

Vu l'arrêt n° 192.103 du 31 mars 2009 sursoyant à statuer sur le recours en annulation;

Vu l'arrêt n° 198.671 du 8 décembre 2009 prononcé en assemblée générale, ordonnant la réouverture des débats, renvoyant l'affaire devant la XV^e chambre et fixant l'affaire à l'audience du 2 février 2010 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. MALHERBE et T. LEIDGENS, avocats, comparaissant pour la partie requérante, Me Fr. TULKENS et N. BONBLED, avocats, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M. DELVAX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Contexte législatif et réglementaire

Considérant que l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain charge en son article 9 le Gouvernement régional de prendre toutes mesures destinées à limiter les nuisances sonores notamment par la définition de normes d'immission maximale; que 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 a été adopté sur la base de cette habilitation et détermine les niveaux de bruit maximum que le passage des avions peut provoquer, mesurés à une hauteur au dessus du sol comprise entre 1,5 m et 25 m; que l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement porte en son article 33, 7°, b, qu'«est passible d'une amende administrative de 625 à 62.500 EUR 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 les articles 35 à 39bis de cette dernière ordonnance sont rédigés comme suit:

« **Article 35.** Les infractions énumérées aux articles 32 et 33 font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative.

L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de [l'Agence régionale pour la propreté] ou de l'administration compétente du Ministère ou, en cas d'absence, de congé ou d'empêchement de celui-ci, par le fonctionnaire dirigeant adjoint.

Elle est versée au Fonds pour la protection de l'environnement visé à l'article 2, 9° de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires.

Article 36. Tout procès-verbal constatant notamment une infraction visée à l'article 32 ou 33 est transmis dans les dix jours de la constatation de l'infraction en un exemplaire au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas ainsi qu'au procureur

du Roi.

Article 37. Le procureur du Roi notifie au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas, dans les six mois de la date d'envoi du procès-verbal sa décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 32 ou 33.

La décision du procureur du Roi de poursuivre le contrevenant exclut l'application d'une amende administrative.

La décision du procureur du Roi de ne pas poursuivre le contrevenant ou l'absence de décision dans le délai imparti en vertu de l'alinéa 1^{er} permet l'application d'une amende administrative.

Article 38. Le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère décide, après avoir mis la personne passible de l'amende administrative en mesure de présenter ses moyens de défense, s'il y a lieu d'infliger une amende administrative du chef de l'infraction.

La décision d'infliger une amende administrative fixe le montant de celle-ci et invite le contrevenant à acquitter l'amende dans un délai de trente jours à dater de la notification de la décision par versement au compte de l'Institut mentionné dans la formule qui y est jointe.

La décision d'infliger une amende administrative ou, le cas échéant, la décision de ne pas infliger une amende administrative est notifiée dans les dix jours par lettre recommandée à la poste:

1° à la personne passible de l'amende administrative;

2° au procureur du Roi.

Article 39. Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique.

Article 39bis. Un recours est ouvert devant le Collège d'Environnement à toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative. Le recours est introduit, à peine de forclusion, par voie de requête dans les deux mois de la notification de la décision.

Le Collège d'Environnement entend, à leur demande, le requérant ou son conseil, de même que l'agent ayant pris la mesure.

Le Collège d'Environnement notifie sa décision dans les deux mois de la date d'envoi de la requête. Ce délai est augmenté d'un mois lorsque les parties demandent à être entendues.

En l'absence de décision dans le délai prescrit à l'alinéa précédent, la décision ayant fait l'objet d'un recours est censée confirmée.»;

Quant aux faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La requérante est une compagnie aérienne à qui la Région impute 62 infractions à l'ordonnance précitée du 17 juillet 1997, commises en octobre 2006, entre 2 et 5 heures du matin. Un procès-verbal constatant ces infractions a été établi le 24 novembre 2006 par l'I.B.G.E. et transmis le 4 décembre 2006, accompagné des documents probants, à la requérante et au parquet de Bruxelles. Le 13 décembre 2006, le procureur du Roi fait savoir à l'I.B.G.E. qu'il classait l'affaire sans suite.

Le 24 août 2007, l'I.B.G.E. a engagé la procédure conduisant à une sanction

administrative. Le 19 octobre, son fonctionnaire dirigeant a infligé à la requérante une amende administrative de 56.113 € pour 48 infractions sur les 62 constatées, ne retenant qu'une infraction lorsqu'un seul et même vol avait été constaté en infraction à plusieurs stations de mesure. La requérante a introduit un recours le 14 décembre, et le 24 janvier 2008, par la décision attaquée, le Collège d'Environnement a confirmé la décision de l'I.B.G.E.

Quant aux moyens

Considérant que la requérante prend un premier moyen du défaut de base réglementaire légale, de l'exception d'illégalité et de l'excès de pouvoir,

en ce que, première branche, l'acte attaqué fait application de l'arrêté du 27 mai 1999 ou, à tout le moins, confirme une décision qui fait application de cet arrêté, que la prise en compte des seuils fixés dans cet arrêté est en effet un élément indispensable – quoique non suffisant – à l'établissement d'une infraction à l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997;

en ce que, pour les motifs exposés dans le cadre des recours en annulation dirigés à son encontre par E.A.T., D.H.L. International, D.H.L. Airways, la B.I.A.C., et l'A.O.C.B., que la requérante tient pour intégralement reproduits, l'arrêté du 27 mai 1999 est illégal;

en ce que, seconde branche, l'arrêté du 27 mai 1999 viole à tout le moins les articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE, en vertu desquels toutes les mesures de restrictions d'exploitation adoptées par les autorités compétentes, en l'espèce l'I.B.G.E., doivent être fondées «sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, troisième édition (juillet 1993) de la Convention relative à l'aviation civile internationale», et en vertu desquels les autorités compétentes des Etats membres ne peuvent interdire ou limiter l'exploitation d'avions qui satisfont aux normes du chapitre 3 du volume 1 de l'Annexe 16 de la Convention de Chicago, sauf s'il s'agit d'aéronefs présentant une faible marge de conformité avec le «chapitre 3» et à condition que ces mesures de restriction soient adoptées après que «l'examen de toutes les mesures possibles, y compris les mesures de restriction partielle d'exploitation, effectué conformément aux dispositions de l'article 5, indique que la réalisation des objectifs de la présente directive requiert l'introduction de restrictions visant à retirer de la circulation les aéronefs présentant une faible marge de conformité», et selon un timing très précis;

alors que, conformément aux articles 108 et 159 de la Constitution, la décision prise à l'encontre de la requérante aurait dû être adoptée en application d'une base légale et constitutionnelle;

que, dans les développements du moyen, elle expose avoir pris connaissance des arrêts du 9 mai 2006 et du fait que, dans les affaires introduites notamment par elle-même, le Conseil d'Etat a rejeté les griefs d'illégalité soulevés, mais que d'autres moyens peuvent être invoqués pour faire écarter l'application de l'arrêté attaqué conformément à l'article 159 de la Constitution; que, dans les arrêts cités, l'assemblée générale du Conseil d'Etat a jugé que celui-ci ne pouvait se prononcer sur la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999 au regard de la directive 2002/30/CE, celle-ci y étant postérieure; qu'elle indique que le Conseil peut néanmoins connaître de la légalité de l'arrêté du 27 mai 1999 au regard de cette directive, et que cet arrêté du 27 mai 1999 la viole en ce qu'il fixe des normes de bruit d'immission, alors que l'article 4, § 4, de la directive se réfère au bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, troisième édition (juillet 1993) de la Convention relative à l'aviation civile internationale; qu'elle estime que l'arrêté du 27 mai 1999 peut-être assimilé à une «mesure de restriction d'exploitation», que la directive définit comme «une mesure liée au bruit qui limite ou réduit l'accès des avions à réaction subsoniques civils à un aéroport; qu'il peut s'agir de restrictions d'exploitation visant à interdire l'exploitation d'aéronefs présentant une faible marge de conformité dans des aéroports déterminés, ou de restrictions d'exploitation partielles, qui limitent l'exploitation des avions à réaction subsoniques civils selon la période de temps considérée»; qu'elle soutient que, basées sur la performance sonore des avions décollant et atterrissant de l'aéroport de Bruxelles-National, les normes de bruit que cet arrêté fixe devraient, en vertu de l'article 4, § 4, précité de la directive, être fondées sur le bruit émis par les avions en question, et que, fixant des normes d'immission, et non d'émission, cet arrêté viole l'article 4, § 4, de la directive; qu'elle ajoute que cet arrêté viole l'article 6 de la directive précitée, en vertu duquel les autorités compétentes des Etats membres ne peuvent en aucun cas prendre des mesures limitant l'exploitation d'avions satisfaisant aux normes du «chapitre 4» de la deuxième partie du volume 1 de l'annexe 16 de la Convention de Chicago mais que des «avions chapitre 4» ont été sanctionnés pour violation de ces normes de bruit; qu'elle conclut qu'en infligeant des amendes administratives aux compagnies aériennes qui les exploitent, la partie adverse démontre que l'arrêté du 27 mai 1999 vise et a *de facto* pour effet de limiter l'exploitation de certains «avions chapitre 4», ce qu'interdit l'article 6 de la directive; qu'elle rappelle la règle de la primauté du droit communautaire, y compris le droit dérivé;

Considérant, sur la première branche, que la requérante a, avec d'autres compagnies aériennes, introduit un recours en annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit

généralisé par le trafic aérien, qui a été rejeté par l'arrêt n° 158.548 du 9 mai 2006, rendu par l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat; que cet arrêt a autorité de chose jugée entre parties, ce qui implique que la requérante n'est pas recevable à soulever, à l'encontre de cet arrêté, une exception d'illégalité qui corresponde à l'un des huit moyens soulevés à l'appui de ce recours; qu'elle est toutefois recevable à invoquer une autre illégalité que celles qui faisaient l'objet des moyens sur lesquels cet arrêt a statué; qu'en outre, il y a lieu de relever que le même arrêté a fait l'objet de deux autres recours, dont l'un a été rejeté par l'arrêt n° 158.549 du 9 mai 2006, *s.a. BIAC*, et dont l'autre est toujours pendant, une question préjudicielle ayant été posée à la Cour constitutionnelle par l'arrêt n° 199.465 du 13 janvier 2010, *a.s.b.l. Airlines Operators Committee Brussels et Luc Geens*; qu'avant de statuer sur cette branche du moyen, il convient d'attendre la réponse de la Cour constitutionnelle à cette question;

Considérant, sur la seconde branche, que la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté dispose comme suit en ses articles 2, e, 4 et 6:

« **Article 2 – Définitions**

Aux fins de la présente directive, on entend par:

...

e) "restriction d'exploitation", une mesure liée au bruit qui limite ou réduit l'accès des avions à réaction subsoniques civils à un aéroport; il peut s'agir de restrictions d'exploitation visant à interdire l'exploitation d'aéronefs présentant une faible marge de conformité dans des aéroports déterminés, ou de restrictions d'exploitation partielles, qui limitent l'exploitation des avions à réaction subsoniques civils selon la période de temps considérée.

Article 4 – Règles générales relatives à la gestion du bruit des aéronefs

1. Les Etats membres adoptent une approche équilibrée lorsqu'ils traitent des problèmes liés au bruit dans les aéroports situés sur leur territoire. Ils peuvent également envisager des incitations économiques comme mesure de gestion du bruit.

2. Lorsqu'elles envisagent d'introduire des restrictions d'exploitation, les autorités compétentes prennent en considération les coûts et avantages que sont susceptibles d'engendrer les différentes mesures applicables, ainsi que les caractéristiques propres à chaque aéroport.

3. Les mesures ou combinaisons de mesures prises en vertu de la présente directive ne sont pas plus restrictives que ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif environnemental défini pour un aéroport donné. Elles n'introduisent aucune discrimination en fonction de la nationalité ou de l'identité du transporteur aérien ou du fabricant d'aéronefs.

4. Les restrictions d'exploitation basées sur les performances se fondent sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, troisième édition (juillet 1993) de la convention relative à l'aviation civile internationale.

Article 6 – Règles concernant l'introduction de restrictions

d'exploitation visant à retirer de la circulation les aéronefs présentant une faible marge de conformité

1. Si l'examen de toutes les mesures possibles, y compris les mesures de restriction partielle d'exploitation, effectué conformément aux dispositions de l'article 5 indique que la réalisation des objectifs de la présente directive requiert l'introduction de restrictions visant à retirer de la circulation les aéronefs présentant une faible marge de conformité, les règles suivantes s'appliquent à la place de la procédure prévue à l'article 9 du règlement (CEE) n° 2408/92 dans l'aéroport considéré:

a) six mois après que l'évaluation a été effectuée et qu'une décision a été prise concernant l'introduction d'une mesure de restriction d'exploitation, aucun service autre que ceux assurés au cours de la période correspondante de l'année précédente ne peut être exécuté dans cet aéroport avec des aéronefs présentant une faible marge de conformité;

b) au minimum six mois à compter de ce moment, chaque exploitant peut être tenu de réduire le nombre de mouvements de ses aéronefs présentant une faible marge de conformité qui sont utilisés dans cet aéroport, à un rythme annuel qui ne dépasse pas 20 % du nombre initial total de ces mouvements.

2. Conformément aux règles d'évaluation visées à l'article 5, les autorités gestionnaires des aéroports urbains répertoriés dans l'annexe I peuvent introduire des mesures plus strictes en ce qui concerne la définition des aéronefs présentant une faible marge de conformité, à condition que ces mesures ne concernent pas les avions à réaction subsoniques civils qui satisfont, de par leur certificat d'origine ou à l'issue d'un renouvellement de certificat, aux normes acoustiques du volume 1, deuxième partie, chapitre 4, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale.»

Considérant que l'arrêté du 27 mai 1999 a pour objet de fixer les valeurs maximales de «niveau d'exposition sonore» dans les trois zones de la Région de Bruxelles-Capitale qu'il délimite; qu'il s'agit au premier chef d'une mesure de protection de l'environnement, et non d'une règle relative à la circulation aérienne ou à la gestion des aéroports; que, toutefois, compte tenu de la disposition des pistes à l'aéroport de Bruxelles-National, qui est situé en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale, il est inévitable que les avions qui décollent des pistes 25L et 25R (cette dernière étant la plus utilisée pour les décollages) ou qui atterrissent sur les pistes 07L, 07R (très rarement utilisées pour les atterrissages) et 02 (d'emploi plus fréquent), survolent à basse altitude une partie de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que la requérante soutient d'une part qu'en tant qu'il interdit à tout avion de générer un bruit qui, au sol, dépasse les seuils qu'il fixe, l'arrêté du 27 mai 1999 constitue «une mesure liée au bruit qui limite ou réduit l'accès des avions à réaction subsoniques civils à un aéroport», c'est-à-dire une restriction d'exploitation au sens de la directive, et d'autre part qu'il viole la directive en ce qu'il se fonde non sur le bruit émis par l'avion, mais sur le bruit perçu au sol; qu'à ces deux égards, le sort à réserver au moyen dépend de la portée exacte qu'il convient d'attribuer à la directive; qu'il convient également de déterminer si les dispositions contenues dans l'arrêté attaqué peuvent être considérées comme des «restrictions d'exploitation basées sur les

performances» au sens de l'article 4.4 de la directive; que ces questions portant sur l'interprétation du droit communautaire, il convient de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles n° 1, 2 et 3 formulées à l'article 2 du dispositif du présent arrêt;

Considérant que les articles 5 et 7 de la même directive sont rédigés comme suit:

« **Article 5 – Règles relatives à l'évaluation**

1. Lorsqu'une décision relative aux restrictions d'exploitation est envisagée, il est tenu compte des informations visées à l'annexe II, dans la mesure où cela est approprié et possible, pour ce qui est des restrictions d'exploitation concernées et des caractéristiques de l'aéroport.

2. Lorsque des projets aéroportuaires font l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement en application de la directive 85/337/CEE, l'évaluation effectuée conformément à cette directive est considérée comme satisfaisant aux dispositions du paragraphe 1, à condition que l'évaluation ait tenu compte, dans la mesure du possible, des informations visées à l'annexe II de la présente directive.

Article 7 – Restrictions d'exploitation déjà en vigueur

L'article 5 ne s'applique pas:

a) aux restrictions d'exploitation qui sont déjà décidées à la date d'entrée en vigueur de la présente directive;

b) aux modifications mineures d'ordre technique apportées aux restrictions d'exploitation partielles qui n'ont aucune incidence significative en termes de coûts pour les exploitants de compagnies aériennes d'un aéroport communautaire donné et qui ont été introduites après l'entrée en vigueur de la présente directive.»

Considérant qu'en application de l'article 7, l'article 5 n'est pas applicable à l'arrêté du 27 mai 1999, qui a été adopté avant son entrée en vigueur; que la question se pose de savoir si, compte tenu de ce qu'il renvoie à cet article 5, l'article y est applicable en tant qu'il subordonne l'introduction de «mesures plus strictes» à la condition qu'elles ne concernent pas les «avions chapitre 4»; que la portée la directive pouvant prêter à discussion, il convient d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à ce sujet et de lui poser la question préjudicielle n° 4 formulée à l'article 2 du dispositif du présent arrêt;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 110 et 144 et 159 de la Constitution, des articles 110 et 144 combinés avec les articles 12 et 13 de la Constitution et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué fait application d'une ordonnance inconstitutionnelle en ce qu'elle permet à des autorités administratives d'infliger des amendes qui revêtent les caractéristiques d'une peine au sens du droit interne belge alors qu'en vertu des articles 110 et 144 de la Constitution, ou des articles 12, 13, 110 et 144 de la Constitution, seules les juridictions judiciaires sont habilitées à infliger une telle peine, ou qu'à tout

le moins il confirme la décision d'une autorité administrative d'infliger une telle peine, alors que la décision attaquée aurait dû être adoptée en application d'une base légale et constitutionnelle;

que dans les développements du moyen, elle expose qu'en vertu des articles 12 à 14, 110 et 144 de la Constitution coordonnée, seule une juridiction de l'ordre judiciaire est habilitée à prononcer une «peine», ainsi que l'indique le rapport établi par l'auditeur dans les affaires G/A.175.170/VII-36.336 et G/A.175.171/VII-36.337, et que l'enseignent divers auteurs qu'elle cite ainsi que la section de législation du Conseil d'Etat; qu'elle ajoute que l'amende administrative infligée par l'acte attaqué revêt les caractéristiques d'une peine au sens du droit interne belge, qu'à défaut de définition légale de cette notion, la section de législation a dégagé trois critères alternatifs permettant de déterminer si une amende constitue une peine, à savoir la nature de l'obligation violée, la nature de la sanction et enfin le degré de gravité de la sanction; qu'elle considère qu'une amende administrative constitue une peine lorsqu'elle sanctionne une obligation qui n'est pas de caractère purement administratif et qu'elle est d'un montant important; qu'elle estime qu'admettre la solution inverse aboutirait à éluder les garanties établies par la Constitution en matière pénale; qu'elle étaye son propos de multiples références à des avis de la section de législation du Conseil d'Etat, à la décision attaquée du Collège d'Environnement, aux travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 mars 1999, et à des conclusions du ministère public près la Cour de cassation; qu'elle décrit le mécanisme par lequel est organisée l'alternative entre les poursuites pénales et l'amende administrative; qu'elle en conclut que l'acte attaqué fait application de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui est inconstitutionnelle en ce qu'elle permet à l'I.B.G.E. et au Collège d'Environnement, autorités administratives, d'infliger (directement ou indirectement, par le biais de la confirmation) des amendes qui revêtent les caractéristiques d'une peine au sens du droit interne belge, alors qu'en vertu des articles 110 et 144 de la Constitution, ou des mêmes articles combinés aux articles 12 et 13 de la Constitution, seules les juridictions de l'ordre judiciaire sont habilitées à infliger de telles peines;

Considérant que les sanctions administratives prévues par l'article 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 ont un caractère répressif; que le moyen soutient qu'elles contreviennent aux articles 110 et 144 de la Constitution combinés avec les articles 12 et 13;

Considérant que l'article 12 de la Constitution protège la liberté individuelle et ne concerne que les privations de liberté; que l'article 13 interdit de distraire un justiciable du juge que la loi lui assigne, mais ne détermine pas quel est ce

juge; que ces dispositions sont sans relation avec le recours, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle à ce sujet;

Considérant que l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises dispose comme suit:

« Les juridictions ne peuvent contrôler les ordonnances qu'en ce qui concerne leur conformité à la présente loi et à la Constitution, à l'exception des articles de la Constitution visés par l'article 107*ter*, § 2, 2° et 3° de celle-ci (devenu l'article 142 de la Constitution coordonnée) et des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

En cas de non-conformité, elles refusent l'application de l'ordonnance.»;

Considérant qu'en application de cet article, il revient au Conseil d'Etat de se prononcer sur la constitutionnalité de l'ordonnance du 25 mars 1999 au regard des articles 110 et 144 de la Constitution;

Considérant que l'article 110 ne traite que du droit de grâce, et est sans relation avec la compétence d'infliger des sanctions;

Considérant que l'article 144 concerne «les contestations qui ont pour objet des droits civils»; que ces droits sont ceux qui sont consacrés et organisés par le Code civil et les lois qui le complètent, et qu'il ne pourrait raisonnablement être soutenu que l'ordonnance du 25 mars 1999 compléterait le Code civil; que lorsqu'une autorité inflige une sanction à une compagnie aérienne qui a enfreint les dispositions relatives à la lutte contre le bruit, cette autorité agit dans l'exercice d'une fonction qui se trouve dans un rapport tel avec les prérogatives de puissance publique qu'elle se situe en dehors de la sphère des litiges de nature civile au sens de l'article 144 de la Constitution; qu'il s'ensuit qu'infliger une amende administrative ne porte pas sur un droit civil;

Considérant que la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, en son article 6, § 1^{er}, II, 1°, place dans les compétences des régions «la protection de l'environnement... ainsi que la lutte contre le bruit»; que son article 11 porte que «dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements; les dispositions du livre I^{er} du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières»; que cette disposition s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989; qu'il s'ensuit qu'en matière de lutte contre le bruit, la Région de Bruxelles-Capitale a pu ériger en infraction les manquements aux

dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999, et déroger au livre I^{er} du Code pénal en créant une nouvelle catégorie d'infraction, soumise à un régime juridique propre; qu'il ressort des arrêts de la Cour de cassation du 15 octobre 2009 que lorsqu'une amende administrative est imposée à un particulier par une autorité administrative en application d'une règle établie notamment par l'ordonnance, et que le législateur n'a pas attribué à un juge de l'ordre judiciaire la compétence d'en connaître, c'est le Conseil d'Etat qui est compétent, en application de sa compétence générale de juger si une mesure de l'autorité est entachée d'excès de pouvoir ou ne l'est pas; que ces arrêts présupposent nécessairement qu'une ordonnance puisse établir des règles dont la violation est sanctionnée par l'imposition d'une amende administrative; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ,

en ce que, première branche, l'I.B.G.E. est une autorité administrative, qu'il n'est ni indépendant de l'Exécutif bruxellois, ni impartial, et qu'elle peut à tout le moins objectivement craindre un manque d'impartialité dans son chef,

en ce que, deuxième branche, le Collège d'Environnement se qualifie d'autorité administrative et n'est pas indépendant de l'Exécutif bruxellois, qu'il n'est pas impartial et que la requérante peut à tout le moins objectivement craindre un manque d'impartialité dans son chef ou qu'en tout état de cause ce collège considère ne pouvoir remettre en cause la régularité des textes réglementaires ou légaux qui fondent la mesure,

en ce que, troisième branche, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation d'une décision par laquelle le Collège d'Environnement confirme une décision de l'I.B.G.E. d'infliger à une compagnie aérienne une amende administrative du chef d'infraction à l'arrêté du 27 mai 1999, le Conseil d'Etat est compétent pour annuler la décision attaquée, mais non pour renvoyer cette affaire devant un «tribunal indépendant et impartial» compétent pour y substituer la sienne propre dès lors que le Collège d'Environnement n'est pas un «tribunal indépendant et impartial», et que le Conseil est compétent pour vérifier la légalité de la décision attaquée devant lui, mais non pour examiner la réalité des infractions dont la requérante est accusée, ce qui supposerait notamment le pouvoir d'apprécier leur preuve en fait, ni pour accorder une remise complète ou partielle de l'amende attaquée pour des motifs d'opportunité ou d'équité uniquement;

en ce que, quatrième branche, l'acte attaqué confirme néanmoins la décision prise par le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E., c'est-à-dire confirme l'amende

administrative que l'I.B.G.E. lui a infligée pour infractions à l'arrêté du 27 mai 1999, par une décision qui estime que le contrôle exercé par le Conseil d'Etat, pouvant mener à l'annulation et au renvoi pour nouvelle décision, s'étend notamment à la motivation matérielle et formelle des actes attaqués et, en cas de sanctions punitives, à la proportionnalité de celles-ci, de sorte qu'il satisfait aux exigences d'un contrôle de pleine juridiction; qu'elle déduit de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que dans l'hypothèse d'une annulation s'accompagnant de renvoi, ce dernier ne doit pas nécessairement se faire devant un tribunal *sensu stricto* de l'ordre judiciaire ou administratif,

alors que l'article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H. exige que la décision d'une autorité administrative d'infliger une amende administrative puisse à tout le moins subir le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction satisfaisant aux exigences d'indépendance et d'impartialité, c'est-à-dire d'un organe qui:

- soit dispose d'un pouvoir de réformation, c'est-à-dire du pouvoir d'annuler la décision attaquée et d'y substituer la sienne propre ou de renvoyer l'affaire devant un autre tribunal indépendant et impartial compétent dont la décision se substituera à la décision attaquée,

- soit dispose du pouvoir de réformer la décision attaquée «en tous points, en fait comme en droit», ce qui inclut notamment le pouvoir d'examiner la réalité des infractions dont une personne est accusée;

qu'elle soutient que, en confirmant l'amende administrative lui infligée par l'I.B.G.E., l'acte attaqué viole la disposition visée au moyen;

que, dans les développements du moyen, elle expose que l'article 6, § 1^{er}, de la Convention s'applique en la cause parce que l'amende affecte son patrimoine de telle sorte qu'il y a «contestation sur ses droits et obligations de caractère civil», et parce que la procédure conduisant à cette amende est une «accusation en matière pénale», avec cette conséquence qu'elle a droit à ce que sa cause soit entendue par un «tribunal indépendant et impartial» au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, mais aussi aux autres garanties prévues par l'article 6 de la C.E.D.H., telles que le droit à la présomption d'innocence (article 6, § 2), le droit de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense (6, § 3), le droit à l'application des principes de la légalité des délits et des peines (6, § 3, e); qu'elle ajoute que la notion de «tribunal indépendant et impartial» renvoie à un organe jouissant de la plénitude de juridiction et répondant à une série d'exigences telles que l'indépendance à l'égard de l'exécutif comme des parties, et que si la Cour européenne des droits de l'homme admet que des amendes administratives soient infligées par l'administration, c'est à la condition que l'administré puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un «tribunal» offrant les garanties de ce texte, c'est-à-dire un «organe judiciaire de pleine juridiction»

indépendant et impartial, qui ait le pouvoir de réformer, en tous points, en fait comme en droit, la décision rendue par l'organe inférieur, autrement dit, qui dispose d'un pouvoir d'annulation doublé d'un pouvoir de substitution ou du pouvoir de renvoyer l'affaire devant un autre «tribunal» indépendant et impartial pour que celui-ci prenne une décision se substituant à la décision annulée; qu'elle indique que le «tribunal» doit pouvoir non seulement contrôler la légalité de la sanction infligée, mais également apprécier l'existence et la qualification des faits qui sont à la base de celle-ci, et qu'il ne suffit pas que le «tribunal» ait le pouvoir de contrôler si l'autorité administrative n'a pas fait un usage manifestement déraisonnable de son pouvoir d'appréciation; que, se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au recours portés devant la cour d'appel en matière fiscale et à des rapports établis par des auditeurs au Conseil d'Etat dans d'autres affaires, elle fait valoir que le Collège d'Environnement ne constitue pas un organe judiciaire de pleine juridiction indépendant et impartial, parce qu'il ne dispose pas de la pleine juridiction, faute de pouvoir remettre en cause la légalité ou la constitutionnalité des dispositions légales ou réglementaires qui fondent la mesure litigieuse et sont contestées devant lui, et parce que, à défaut de décision du Collège dans un délai prefix, la décision de l'I.B.G.E. est réputée confirmée automatiquement; qu'elle souligne les liens organiques entre l'I.B.G.E. et le ministère de la Région de Bruxelles-Capitale;

qu'en ce qui concerne le Conseil d'Etat, elle observe que, lorsqu'il est saisi d'un recours contre une décision par laquelle le Collège d'Environnement confirme une décision de l'I.B.G.E. d'infliger à une compagnie aérienne une amende administrative, il dispose du pouvoir d'annuler la décision attaquée, mais non de la pleine juridiction, parce qu'il ne peut ni la modifier ou la réduire dans les limites imposées à l'administration, ni renvoyer la cause devant un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H., l'affaire revenant, après annulation, devant le même Collège d'Environnement; qu'elle note que la Cour d'Arbitrage a jugé qu'un système prévoyant un recours *a posteriori* contre une amende administrative n'est admis qu'à condition que rien de ce qui relève du pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle de la juridiction, et que la section de législation du Conseil d'Etat a, à plusieurs reprises, jugé que si l'administration peut modifier une amende, ce même pouvoir doit être attribué au juge; qu'elle expose que si le Conseil d'Etat est compétent pour vérifier la légalité de la décision attaquée devant lui, il n'estime en général pas l'être pour examiner la réalité des infractions dont la requérante est accusée, ce qui supposerait notamment le pouvoir d'apprécier leur preuve en fait, ni pour accorder une remise complète ou partielle de l'amende attaquée pour des motifs d'opportunité ou d'équité uniquement; qu'elle relève qu'en l'espèce, l'amende peut varier de 625 € à 62.500 € par infraction et qu'il y a donc matière à moduler l'amende,

mais que le Conseil ne peut examiner la réalité des infractions dont la requérante est accusée ni accorder une remise complète ou partielle de l'amende attaquée ou la moduler, mais seulement juger si la modulation faite par l'administration est manifestement déraisonnable; qu'elle expose que c'est la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et non celle des juridictions belges et encore moins la doctrine, qui détermine quelle est l'étendue du pouvoir de réformation que doit exercer un organe judiciaire de pleine juridiction;

Considérant que la procédure qui conduit à infliger une amende administrative entre dans la notion d'«accusation en matière pénale» au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant sur les deux premières branches, que l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'exige pas que toute décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale soit prise par un tribunal indépendant et impartial, pourvu que la décision prise par une autorité qui n'est pas un tel tribunal puisse faire l'objet d'un recours qui, lui, soit porté devant une institution qui en soit un et qui exerce un contrôle de «pleine juridiction»; qu'étant donné que la décision de l'I.B.G.E. peut faire l'objet d'un recours devant le Collège d'Environnement, et que la décision de ce Collège peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, il convient d'examiner en premier lieu si le recours en annulation qui est porté devant le Conseil d'Etat permet que la cause de la requérante soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre elle;

Considérant que l'expression de «pleine juridiction», quoique couramment utilisée par la doctrine pour désigner les compétences que le Conseil d'Etat exerce en application de l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ne figure pas dans ces lois, mais dans plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme;

Considérant que, saisi d'un recours en annulation, le Conseil d'Etat exerce un contrôle complet de légalité, statue sur les points de fait comme sur les questions de droit, vérifie l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs sur lesquels repose la décision attaquée, et, particulièrement en matière de sanctions, juge s'il existe un rapport de proportionnalité entre le comportement sanctionné et la peine prononcée; que s'il est vrai qu'il ne peut substituer sa décision à celle de l'autorité administrative qui a prononcé la sanction, il reste que lorsqu'il annule cette décision, l'autorité est

tenue de se conformer à l'arrêt d'annulation, et si elle prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; qu'à propos du recours en annulation de droit français, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'y avait pas de violation de l'article 6.1 de la Convention lorsqu'une sanction prononcée par un organe administratif «a été soumise au contrôle subséquent d'un organe judiciaire doté de la plénitude de juridiction et offrant toutes les garanties de cette disposition», à savoir, «au contrôle du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel, lesquels sont des organes jouissant de la compétence de pleine juridiction, et devant lesquels la requérante a pu librement et utilement faire valoir l'ensemble de ses arguments» (trois décisions sur la recevabilité du 30 juin 2009, sur les requêtes n° 14308/08, *Hatice BAYRAK*, n° 43563/08, *Tuba AKTAS* et n° 18527/08, *Mahmoud Sadek GAMALEDDYN c/ France*); qu'en ce qui concerne l'étendue du contrôle exercé, le recours en annulation porté devant le Conseil d'Etat belge ne diffère pas substantiellement de celui qu'exercent les juridictions administratives françaises; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 14, § 1^{er} et § 5 combinés du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du principe général d'indépendance et d'impartialité et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'I.B.G.E., qui n'est pas un «tribunal indépendant et impartial», a déclaré la requérante coupable d'avoir commis 48 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999,

en ce que le Collège d'Environnement, compétent pour connaître du recours exercé contre la décision de l'I.B.G.E. de déclarer la requérante coupable de 48 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999, n'est pas un «tribunal indépendant et impartial»,

en ce que, l'acte attaqué – motivant pourquoi il rejette le moyen tiré de la violation du principe général d'indépendance et d'impartialité, mais non de celui tiré de la violation de l'article 14, §§ 1^{er} et 5, du Pacte, confirme néanmoins la décision de l'I.B.G.E. d'infliger une amende administrative à la requérante pour 48 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999, au motif que «l'indépendance et l'impartialité sont garanties par l'ensemble de la procédure de décision; qu'il est prévu qu'un recours auprès du Collège d'Environnement peut être introduit contre les décisions de l'I.B.G.E., la décision du Collège pouvant à son tour être soumise à la censure du Conseil d'Etat»,

alors que, première branche, en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 5 combinés du Pacte, toute personne déclarée coupable d'une infraction a droit à ce que sa cause soit, à deux degrés de juridiction, entendue par un «tribunal indépendant et impartial» au sens du Pacte,

et alors que, seconde branche, en vertu d'un principe général de droit,

l'indépendance et l'impartialité doivent être observées par tout organe astreint à suivre une procédure juridictionnelle lorsqu'il agit en matière disciplinaire, mais aussi par l'ensemble des organes de l'administration accomplissant un acte de juridiction;

que, dans les développements de la première branche, elle indique en substance que ni l'I.B.G.E., ni le Collège d'Environnement ne constituent des tribunaux indépendants et impartiaux au sens de l'article 14, § 1^{er}, du Pacte, de telle sorte que la décision attaquée viole le droit de la requérante à ce que sa cause soit entendue, à deux degrés de juridiction, par un tel tribunal; qu'elle indique que l'I.B.G.E. est une autorité administrative soumise au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, et que le Collège d'Environnement n'est pas un «tribunal», qu'il se qualifie lui-même d'autorité administrative, considère être incompétent pour remettre en cause la légalité ou la constitutionnalité des dispositions légales ou réglementaires qui fondent la mesure litigieuse et sont contestées devant lui, et que dans l'acte attaqué, il a rejeté les arguments qui contestaient la régularité de normes, au motif de sa qualité d'autorité administrative; qu'elle ajoute que ce Collège ne satisfait pas à l'exigence d'indépendance de l'article 14, § 1^{er}, du Pacte, qu'il ne dispose pas de la personnalité juridique propre, mais est un organe de la Région de Bruxelles-Capitale, que l'auteur de l'amendement devenu l'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999 a reconnu que le Collège d'Environnement n'était qu'une instance «relativement indépendante», ce qui ne suffit pas au regard de l'article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H. et de l'article 14, § 1^{er}, du Pacte; qu'elle conclut que la décision attaquée viole son droit à ce que sa cause soit entendue, à deux degrés de juridiction, par un tribunal indépendant et impartial;

que dans les développements de la seconde branche, elle relève que l'indépendance et l'impartialité doivent être observées par l'ensemble des organes de l'administration accomplissant un acte de juridiction, et qu'en l'espèce, l'I.B.G.E. a accompli un tel acte de juridiction, alors qu'il n'est ni indépendant ni impartial; qu'elle soutient que le Collège d'Environnement a également accompli un acte de juridiction, alors que lui non plus n'est pas indépendant et qu'elle peut craindre un manque d'impartialité de sa part; qu'elle estime qu'il en est d'autant plus ainsi que les autorités administratives – tel le Collège d'Environnement – ont compétence pour refuser d'appliquer les dispositions de droit interne belge contraires à une norme de droit international directement applicable dans notre ordre juridique interne, et se réfère à un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 28 janvier 2003 qui a jugé qu'une autorité communale pouvait et devait refuser d'appliquer une disposition légale belge contraire à l'article 14 de la C.E.D.H.; que si les articles 35 à 38 de l'ordonnance du 25 mars 1999 devaient primer le principe général de droit d'indépendance et d'impartialité, il faudrait constater que l'I.B.G.E. et le Collège d'Environnement avaient la possibilité de satisfaire tant à la dite ordonnance qu'au principe général de droit d'impartialité, car l'application d'une amende

administrative est une compétence facultative et l'I.B.G.E. avait la possibilité de ne pas entamer de procédure administrative et de satisfaire au principe général d'impartialité, tandis que le Collège d'Environnement avait la possibilité de constater que l'infliction d'une amende administrative à la requérante ne pouvait être décidée sans violer le principe général de droit et d'indépendance et, pour ce motif, devait décider qu'il n'y avait pas lieu à infliger une amende administrative à la requérante en l'espèce;

Considérant, sur la première branche, que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques porte, en son article 14.5:

« Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi »;

Considérant que cette disposition n'implique pas que la première déclaration de culpabilité ait été prononcée par une juridiction; qu'une disposition similaire figure dans le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales – non ratifié par la Belgique, mais qui n'en constitue pas moins un élément d'interprétation de la portée du Pacte –, énoncée dans les termes suivants: «Toute personne déclarée coupable d'une infraction *pénale par un tribunal* a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation»; que le rapport explicatif de ce Protocole porte, au point 17: «Par rapport au libellé de la disposition correspondante du Pacte des Nations-Unies (article 14, paragraphe 5), le terme “tribunal” a été ajouté pour qu'il soit bien clair que cet article ne concerne pas les infractions jugées par des autorités qui ne sont pas des tribunaux au sens de l'article 6 de la Convention»; que la disposition invoquée à l'appui de la première branche ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, pour le surplus, le moyen se confond largement avec le troisième; qu'à supposer qu'un manque d'impartialité puisse être reproché à l'I.B.G.E. et au Collège d'Environnement, le recours au Conseil d'Etat qui est ouvert contre la décision de ce Collège y remédie; qu'en particulier, le Conseil d'Etat est habilité à refuser l'application d'une disposition réglementaire illégale, et à annuler une décision administrative qui en aurait fait application;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation des articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE,

en ce que l'amende administrative infligée à la requérante vise à l'inciter la requérante à ne plus survoler la Région de Bruxelles-Capitale avec cet avion (?), alors

même que la requérante n'a pas le choix des routes aériennes à emprunter; qu'elle constitue donc *de facto* une mesure visant à réduire ou à limiter et même à interdire l'accès d'avions à réaction subsoniques civils à l'aéroport de Zaventem par le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;

en ce que, en confirmant cette amende, l'acte attaqué constitue *de facto* une mesure visant à réduire ou à limiter et même à interdire l'accès d'avions à réaction subsoniques civils à l'aéroport de Zaventem par le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;

en ce que la décision attaquée confirme la décision de l'I.B.G.E. d'infliger une amende de 56.113 € à la requérante pour avoir enfreint des normes d'immission fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, et non des normes d'émission;

et en ce que, par ailleurs, l'acte attaqué confirme la décision de l'I.B.G.E. d'infliger une amende de 56.113 € à la requérante pour avoir commis 48 infractions avec des avions satisfaisant aux normes du chapitre 3 et du chapitre 4 de l'Annexe 16 de la Convention O.A.C.I.;

alors que, première branche, en vertu de l'article 4 de la Directive, toutes les mesures de restrictions d'exploitation adoptées par les autorités compétentes, en l'espèce l'I.B.G.E., doivent être fondées «sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, troisième édition (juillet 1993) de la Convention relative à l'aviation civile internationale;

et alors que, seconde branche, en vertu de l'article 6 de la directive 2002/30/CE, les autorités compétentes des Etats membres ne peuvent interdire ou limiter l'exploitation d'avions qui satisfont aux normes du chapitre 4 du volume 1 de l'Annexe 16 de la Convention de Chicago, et ne peuvent interdire ou limiter l'exploitation d'avions qui satisfont aux normes du chapitre 3 du volume 1 de l'Annexe 16 de la Convention de Chicago, sauf s'il s'agit d'aéronefs présentant une faible marge de conformité avec le «chapitre 3» et à condition que l'examen préalable de toutes les mesures possibles, y compris les mesures de restriction partielle d'exploitation, effectué conformément aux dispositions de l'article 5 – et notamment dans le respect du timing très précis que cet article prévoit – indique que la réalisation des objectifs de la présente directive requiert l'introduction de restrictions visant à retirer de la circulation les aéronefs présentant une faible marge de conformité; qu'ainsi, la mesure applique des dispositions illégales dont elle s'approprie l'illégalité;

Considérant que le moyen se confond avec le premier moyen; qu'il n'y a pas lieu de l'examiner séparément;

Considérant que la requérante prend un sixième moyen de la violation des articles 2 et 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, des articles 33 et 37 de

l'ordonnance du 25 mars 1999, de l'article 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 15, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 14 de la Constitution, du principe général de droit de la légalité des délits et des peines, du principe de la prévisibilité du droit pénal et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'article 20, 4^o, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 dispose: «Est puni d'une amende de 25 à 75 € celui qui (...) crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

en ce que ces dispositions qualifient d'infraction le fait d'avoir créé ou laissé perdurer une «gêne sonore dépassant les normes de bruit fixées par le Gouvernement», mais non le simple dépassement des normes fixées par le Gouvernement;

en ce que l'article 2, 8^o, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 définit la notion de «gêne» comme le «degré de nuisance généré par le bruit dans l'environnement, déterminé par des enquêtes sur le terrain», et non comme le dépassement des normes de bruit fixées par le Gouvernement;

en ce que l'acte attaqué a néanmoins confirmé la décision de l'I.B.G.E. du 19 octobre 2007 d'infliger une amende administrative à la requérante sans avoir constaté que les dépassements des normes de bruit qui lui sont reprochés étaient à l'origine d'une «gêne» au sens de l'article 2, 8^o, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, considérant que «E.A.T. soutient à tort que l'amende infligée viole le principe de la légalité des délits et des peines consacré par les articles 7, § 1^{er} de la C.E.D.H. et 15, § 1^{er}, du P.I.D.C.P. et par la Constitution, en ce qu'elle sanctionne un dépassement des normes fixées par l'arrêté du 27 mai 1999, là où aussi bien l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain (article 20, 4^o) que l'ordonnance [du 25 mars] 1999 (article 33, 7^o, b) érigent en infraction le fait de créer ou de laisser perdurer une gêne sonore dépassant les normes de bruit fixées par le Gouvernement; qu'en effet, et contrairement à ce que prétend la requérante, il résulte de la lecture combinée des dispositions précitées que c'est précisément le dépassement des normes autorisées qui constitue la gêne sonore érigée en infraction»;

alors que les articles 2 et 20, 4^o, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, et les articles 33 et 37 de l'ordonnance du 25 mars 1999 érigent en infraction, le fait de créer «directement ou indirectement, ou laisser perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement», mais non le simple dépassement des normes de bruit fixées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

et alors que l'article 7, § 1^{er}, de la C.E.D.H., l'article 15, § 1^{er}, du P.I.D.C.P., l'article 14 de la Constitution, le principe général de droit de la légalité des délits et des peines et le principe de la prévisibilité du droit pénal interdisent d'infliger une amende pour des faits qui ne sont pas qualifiés d'infractions par la loi;

Considérant que l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain porte notamment en son article 20:

« Est puni d'une amende de 0,25 EUR à 75 EUR celui qui: ...
4° crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

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 porte notamment en son article 33:

« Est passible d'une amende administrative de 625 EUR à 62.500 EUR toute personne qui commet une des infractions suivantes: ...
7° au sens de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain: ...
b) crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

Considérant que le moyen revient en substance à soutenir qu'un bruit qui dépasse les seuils fixés par le Gouvernement n'est pas nécessairement une «gêne» au sens de ces ordonnances; que, dans le contexte de la protection de l'environnement et en particulier de la lutte contre le bruit, il ne peut raisonnablement être soutenu qu'un bruit important ne soit pas un désagrément, donc une «gêne», particulièrement lorsqu'il survient la nuit; qu'au contraire de ce que soutient le moyen, un bruit important, mais d'un niveau inférieur aux normes fixées par le Gouvernement est déjà une gêne, mais non sanctionnable; que tout dépassement des normes constitue à plus forte raison une gêne, et, en outre, l'infraction visée par ces ordonnances; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les septième, huitième, neuvième, dixième et douzième moyens n'ont pas été examinés dans le rapport de l'auditeur;

Considérant que la requérante prend un onzième moyen de la violation du principe de la non-discrimination, notamment consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution et par l'article 1^{er} du 12^e protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'excès de pouvoir,

«en ce que l'I.B.G.E. a infligé une amende de 56.113 € à la requérante et que l'acte attaqué a confirmé cette décision (...);

en ce que la requérante a été traitée de manière plus sévère que si elle avait fait l'objet de poursuites pénales; qu'ainsi par exemple, en faisant l'objet d'une amende administrative:

- l'amende est nettement plus sévère que celle qui lui aurait été infligée si elle avait fait l'objet de poursuites pénales,
- elle n'a pas bénéficié de la garantie du contrôle préalable de la légalité et de la

constitutionnalité des normes de droit qui lui ont été appliquées,

– elle a été privée des droits qu’elle aurait tirés des principes généraux du droit pénal si elle avait fait l’objet de poursuites pénales, notamment le principe des circonstances atténuantes, consacré par les articles 85 et 100 du Code pénal, ainsi que le principe selon lequel la contrainte invincible et l’erreur invincible constituent des causes de justification,

alors que, les articles 10 et 11 de la Constitution disposent qu’il n’y a dans l’Etat aucune distinction d’ordres, que les Belges sont égaux devant la loi, que seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers, et que la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination»;

alors que l’article 1^{er} du 12^e Protocole à la C.E.D.H. interdit toute discrimination;

et alors que, en vertu du principe de la non-discrimination ainsi consacré, la requérante n’aurait pas dû être traitée de manière plus sévère que si elle avait fait l’objet de poursuites pénales;

que, dans les développements du moyen, elle cite des extraits des articles 35 à 37 de l’ordonnance du 25 mars 1999, et en déduit que si le procureur du Roi décide de poursuivre l’auteur présumé de l’infraction, celui-ci sera poursuivi devant les juridictions judiciaires et sera passible d’une amende de 0,25 € à 75€ (1,375 à 412,5 € compte tenu des décimes additionnels), mais que s’il décide de ne pas poursuivre l’auteur présumé de l’infraction, l’ordonnance du 25 mars 1999 permet l’application d’une amende administrative de 625 € à 62.500 €, c’est-à-dire nettement plus élevée que celle qui aurait pu lui être infligée si elle avait fait l’objet de poursuites pénales; qu’elle indique qu’elle n’a pas bénéficié de la garantie du contrôle préalable de la légalité et de la constitutionnalité des normes de droit qui lui ont été appliquées; qu’elle fait valoir qu’au lieu d’être poursuivie par le procureur du Roi, elle l’a été par l’I.B.G.E., qui partait de l’idée préconçue de sa culpabilité et qu’elle a été jugée par un organe identique à celui qui a préalablement assumé, à son égard, la fonction de police, de poursuite et d’instruction; qu’elle soutient qu’elle n’a pas bénéficié des garanties du procès pénal, et en particulier du principe des droits de la défense et du principe de la présomption d’innocence, dont il découle entre autres que le doute doit profiter au prévenu, qu’elle a été privée des droits qu’elle aurait tirés des principes généraux du droit pénal si elle avait fait l’objet de poursuites pénales, notamment le principe selon lequel la contrainte invincible et l’erreur invincible constituent des causes de justification; qu’elle en déduit que l’ordonnance du 25 mars 1999 instaure une discrimination entre les compagnies aériennes selon qu’elles font l’objet d’une procédure pénale ou d’une procédure administrative et que les différences de traitement entre ces compagnies aériennes ne sont pas raisonnablement justifiées, que la plus

grande sévérité des amendes infligées suite à une procédure administrative est d'autant moins justifiable et compréhensible qu'elle va à l'encontre de déclarations faites au cours des travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 mars 1999; qu'elle expose que la Cour d'arbitrage a jugé qu'il serait discriminatoire de ne pas permettre que l'amende administrative puisse, elle aussi, être fixée en dessous du minimum légal, par l'effet des circonstances atténuantes et indique que le Collège d'Environnement aurait dû décider qu'il n'y avait pas lieu de lui infliger une amende et décider de ne pas appliquer les dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999; qu'à titre subsidiaire, la requérante demande que le Conseil pose diverses questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle, proposées par l'auditorat dans des affaires comparables;

Considérant que le moyen n'est pas fondé en tant qu'il est pris de la violation du 12^e Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que la Belgique n'a pas ratifié; qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard à la violation alléguée de l'article 26 du P.I.D.C.P., mentionnée seulement dans le rappel du moyen qui figure dans le mémoire en réplique et n'est assortie d'aucun développement qui exposerait en quoi cette disposition aurait été violée;

Considérant que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution alléguée par le moyen résiderait, selon les développements du moyen, dans les articles 35 à 37 de l'ordonnance du 25 mars 1999, dans l'article 20, 4^o de l'ordonnance du 17 juillet 1997 et dans la confrontation de ces deux textes; qu'il y a lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle formulée à l'article 3 du dispositif du présent arrêt;

Considérant que la requérante a fait parvenir au Conseil d'Etat le 29 janvier, soit quatre jours avant l'audience, une «note» dans laquelle elle complète le onzième moyen, et invoque deux moyens nouveaux, qu'elle dit d'ordre public;

Considérant qu'au onzième moyen, la requérante ajoute une branche, tirée de ce qu'elle a été victime de discrimination dès lors que les personnes à qui le Collège d'Environnement inflige une amende administrative ne jouissent pas, contrairement aux personnes sanctionnées par le Gouvernement ou par un de ses agents, de la garantie de voir la décision prise par une autorité administrative dont la direction est assurée directement par le pouvoir exécutif, celui-ci pouvant exercer sur l'autorité administrative un contrôle suffisant pour pouvoir assumer la responsabilité politique devant l'assemblée législative;

qu'elle justifie le caractère d'ordre public de ce nouveau développement par la circonstance que l'article 1^{er} du protocole 12 à la C.E.D.H. est une disposition de droit international directement applicable en Belgique, et qu'un moyen pris de la violation d'une telle disposition est d'ordre public;

Considérant que ledit Protocole n'a pas été ratifié par la Belgique; que cette nouvelle branche du moyen n'est pas recevable;

Considérant que la requérante prend un treizième moyen de la violation de l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, lu seul ou en combinaison avec le principe de non-discrimination,

en ce que, le 19 octobre 2007, c'est-à-dire au jour de la décision par laquelle l'I.B.G.E. a infligé une amende administrative de 56.113 € à la requérante du chef d'infractions visées par l'article 32 de l'ordonnance du 25 mars 1999, confirmée par la décision attaquée, la requérante avait déjà été déclarée coupable de ce type d'infractions, et avait été condamnée au paiement de plusieurs amendes administratives, dont les montants cumulés s'élevaient alors à un total de 1.100.804,59 €, que chacune des décisions par lesquelles ces amendes administratives lui ont été infligées a été confirmée par le Collège d'Environnement et fait l'objet d'un recours en annulation pendant au Conseil d'Etat, en sorte qu'elles ne sont pas définitives et irrévocables et qu'il y avait concours matériel d'infractions;

alors que, en vertu de l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui touche au droit pénal et, partant, à l'ordre public, «En cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 €»;

que, dans les développements du moyen, elle cite quinze décisions de l'I.B.G.E., dont les quatre premières font l'objet de recours devant le Conseil d'Etat, et dont les autres ont fait l'objet de recours devant le Collège d'Environnement, qui a pris des décisions qui font l'objet de recours devant le Conseil d'Etat;

qu'à l'appui de l'affirmation du caractère d'ordre public du moyen, elle invoque l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999, qui revêt le caractère d'ordre public propre au droit pénal, avec une référence à l'arrêt n° 18.398 du 18 juillet 1977, et l'article 1^{er} du 12^e Protocole à la C.E.D.H. qui «relève du droit international directement applicable et, à ce titre, est d'ordre public»;

Considérant que ledit Protocole n'a pas été ratifié par la Belgique et ne peut fonder le caractère d'ordre public du moyen:

Considérant que le concours d'infraction n'est pas régi en l'espèce par les dispositions du Code pénal, mais par celles de l'ordonnance du 25 mars 1999; que l'article 41 de celle-ci porte qu'«En cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125.000 EUR»;

Considérant que l'article 100 du Code pénal autorise expressément les lois et règlements particuliers à déroger aux dispositions du premier livre de ce Code; qu'il s'en déduit que ces règles, et notamment celle qui a trait au concours d'infractions, 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 poursuites, 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;

Considérant que la requérante prend un quatorzième moyen de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'article 23 de la Constitution considéré isolément et lu en combinaison avec le principe de la liberté de commerce et de l'industrie, et de l'excès de pouvoir,

en ce que l'acte attaqué fait application d'une ordonnance qui, en ce qu'elle habilite le Gouvernement à définir des éléments tels que les normes de bruit, viole l'article 23 de la Constitution considéré isolément et lu en combinaison avec le principe de la liberté de commerce et de l'industrie;

qu'elle expose qu'au vu de l'arrêt n° 199.465 prononcé le 13 janvier 2010 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans la procédure en annulation de l'arrêté du 27 mai 1999 introduite par l'A.O.C.B., rouvrant les débats pour poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 viole cet article 23;

Considérant que ce moyen fait double emploi avec un des griefs formulés dans le premier moyen, et n'appelle pas d'examen distinct;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, treizième et quatorzième moyens sont rejetés.

Les débats sont rouverts sur les autres moyens.

Article 2.

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour de justice de l'Union européenne:

« 1. La notion de “restriction d’exploitation” visée à l’article 2, e, de la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l’établissement de règles et procédures concernant l’introduction de restrictions d’exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté doit-elle être interprétée comme incluant des règles fixant des limites de niveau sonore mesuré au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l’aéroport, au-delà desquelles l’auteur de leur dépassement est susceptible d’encourir une sanction, étant entendu que les aéronefs sont tenus de respecter les routes et de se conformer aux procédures d’atterrissage et de décollage fixées par d’autres autorités administratives sans tenir compte du respect de ces limites sonores ?

2. Les articles 2.e et 4.4 de la même directive doivent-il être interprétés en ce sens que toute “restriction d’exploitation” doit être “basée sur les performances”, ou ces dispositions permettent-elles que d’autres dispositions, relatives à la protection de l’environnement, limitent l’accès à l’aéroport en fonction du niveau sonore mesuré au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l’aéroport, au-delà duquel l’auteur de leur dépassement est susceptible d’encourir une sanction ?

3. L’article 4.4 de la même directive doit-il être interprété comme interdisant qu’en plus des restrictions d’exploitation basées sur les performances qui se fondent sur le bruit émis par l’aéronef, des règles relatives à la protection de l’environnement fixent des limites de niveau sonore mesuré au sol, à respecter lors du survol de territoires

situés à proximité de l'aéroport ?

4. L'article 6.2 de la même directive doit-il être interprété comme interdisant que des règles fixent des limites de niveau sonore mesuré au sol, à respecter lors du survol de territoires situés à proximité de l'aéroport, au-delà desquelles l'auteur de leur dépassement est susceptible d'encourir une sanction, règles qui soient susceptibles d'être enfreintes par des avions satisfaisant aux normes du volume I, 2^{ème} partie, chapitre 4, de l'Annexe 16 de la Convention relative à l'aviation civile internationale ?»

Article 3.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle:

« L'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, rapproché de l'article 20 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que:

1. l'infraction visée par cette disposition est punissable d'une amende administrative d'un montant compris entre 625 € et 62.500 €, alors que dans le cadre de poursuites pénales, le même délit serait puni d'une amende plus basse, d'un montant de 1,375 € à 412,5 € après application des décimes additionnels ?

2. l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut procéder à un contrôle de la légalité des règlements, en application de l'article 159 de la Constitution, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir ?

3. l'autorité administrative qui impose l'amende ne peut interroger la Cour constitutionnelle sur la compatibilité d'une norme législative avec la Constitution et les règles répartitrices de compétence, alors que le juge judiciaire a ce pouvoir ?

4. cette autorité statue au terme d'une procédure qui offre moins de garanties que celles dont bénéficient les personnes qui sont poursuivies dans le cadre d'une procédure pénale, eu égard:

a) à l'identité de l'autorité poursuivante, celle-ci étant l'I.B.G.E., qui a procédé à la constatation des infractions et à l'instruction du dossier, au lieu du procureur du Roi ?

b) au défaut d'application de l'article 85 du Code pénal et de la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes pour infliger une amende d'un montant moindre que le minimum prévu par la loi, compte tenu de ce que, en l'espèce, le rapport entre le minimum et le maximum de l'amende qui peut être infligée est de 1 à 100 ?

c) à l'absence des garanties de procédure que sont les droits de la défense et la présomption d'innocence ?

d) à l'impossibilité d'invoquer le bénéfice des causes de justification que sont la contrainte invincible et l'erreur invincible ?»

Article 4.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction après réception des réponses aux questions préjudicielles posées par le présent arrêt et par l'arrêt n/199.465 du 13 janvier 2010, d'examiner l'incidence de ces réponses sur le recours et d'examiner s'il échet, les septième, huitième, neuvième, dixième et douzième moyens.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-six février deux mille dix par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY