CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 224.231 du 3 juillet 2013

121.952/XV-1968

En cause : **la société de droit israélien El Al Israel Airlines**,

ayant élu domicile chez
Me M. GODFROID, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

1. **l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement**,
2. **Hannequart** Jean-Pierre, en sa qualité de fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement,

ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 mai 2002 par la société de droit israélien El Al Israel Airlines, qui demande l'annulation de «la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement et de son fonctionnaire dirigeant du 19 octobre 2001 infligeant à El Al une amende administrative de 41.000 FB (1.016,36 euros) pour une infraction 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»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. D. DELVAX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 23 octobre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 novembre 2012 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. GODFROID, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. D. DELVAX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, 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, dans le texte applicable lors de l'adoption de la décision attaquée, porte en son article 33, 7°, b), qu'«est passible d'une amende administrative de 25.000 à 2.500.000 francs toute personne qui... étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement»;

Considérant que les articles 35 à 39 de cette dernière ordonnance, dans le texte applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, 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'ARP 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 1er 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.»;

Quant aux faits

La requérante est une compagnie aérienne opérant au départ et à destination de l'aéroport de Zaventem.

Le 16 janvier 2001, deux inspecteurs de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) établissent un rapport de mesures constatant l'immission, le 17 juin 2000, d'un bruit excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 dans une station de mesure permanente placée dans l'enceinte d'un commissariat de la Police de Bruxelles à Haren. Le même jour, ces deux inspecteurs dressent un procès-verbal d'infraction à charge de la société Cargo Air Lines pour dépassement des normes fixées par le Gouvernement en y indiquant que «Sur base des mesures exécutées pendant la période du 01 au 30 juin 2000 et des données fournies par Belgocontrol et Biac, nous constatons qu'une infraction à l'Arrêté précité a été commise par la compagnie Cargo Air Lines …». Le 22 janvier, l'I.B.G.E. adresse à la société Cargo Air Lines une copie du procès-verbal d'infraction du 16 janvier et l'informe qu'il a également été communiqué au procureur du Roi.

Le 4 septembre, après que la société Cargo Air Lines lui a fait savoir qu'il s'agissait en réalité d'un vol de la compagnie aérienne requérante, l'I.B.G.E. informe

cette dernière qu'en l'absence de poursuite par le procureur du Roi à l'égard des faits constatés dans le procès-verbal susmentionné – dont il lui envoie également une copie –, son fonctionnaire dirigeant peut lui infliger une amende administrative, qu'elle peut faire part de ses moyens de défense par écrit ou faire part de son souhait d'être entendue, et qu'à défaut, il considérera que la partie requérante n'a aucune remarque ou argumentation à faire valoir, de sorte que la procédure sera poursuivie sur la base des informations en sa possession.

Le 2 octobre, la requérante adresse un mémoire à l'I.B.G.E. Dans celui-ci, elle invoque l'illégalité de l'arrêté du 27 mai 1999 pour les motifs ayant justifié l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, la violation des principes du respect des droits de la défense et d'impartialité et des articles 6, alinéa 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 14, § 1er, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la violation des formalités prescrites par les articles 11 et 15 de l'ordonnance du 25 mars 1999, la violation des articles 12 et 144 de la Constitution et 6, aliéna 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'existence d'une cause de justification et/ou de circonstances atténuantes, et conclut en demandant de l'acquitter, de surseoir à statuer ou de fixer le montant total de l'amende à maximum 2.000 FB.

Le 19 octobre, le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. inflige une amende de 41.000 FB à la requérante. Cette décision est communiquée à la requérante par un courrier envoyé le jour même; elle est rédigée comme suit:

> «Vu qu'en date du 22/01/01 un procès-verbal à charge de la compagnie aérienne Cargo Air Lines, à savoir le procès-verbal n° 010122/avions/vca/ktr/Cargo Air Lines-juin 00 a été envoyé au Procureur du Roi, conformément à l'article 36 de l'ordonnance du 25/03/99 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (MB du 24.06.1999);
>
> Vu le fait que le Procureur du Roi n'a pris dans les six mois de la date d'envoi du procès-verbal aucune décision concernant les suites pénales qu'il donnerait à l'affaire en cause, et que de ce fait une amende administrative peut être infligée en vertu de l'article 37 de l'ordonnance susmentionnée;
>
> Considérant qu'en l'espèce l'IBGE est intervenu suite à un contrôle thématique par la réalisation de mesures continues pendant la période du mois de juin 2000, au moyen d'un appareil de mesure (type Équipement 01 dB, symphonie – 1.51);
>
> Considérant que l'analyse des mesures de bruit du mois de juin 2000 dont question ci-dessus et le dépouillement des données fournies par Belgocontrol et Biac ont permis de mettre en évidence le 16 janvier 2001 que 1 infraction par rapport aux normes bruit fixées dans l'arrêté du 27/05/1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien avait été commise par un appareil identifié comme exploité par la compagnie aérienne Cargo Air Lines, en date du 17/06/00 (E =12);
>
> Considérant que la mise en évidence du 16/01/01 dont question ci-dessus a été consignée dans le rapport de mesures du 16/01/01;

Considérant que de ce fait procès-verbal a été dressé le 16 janvier 2001, à l'encontre de la compagnie d'aviation Cargo Air Lines qui, en tant que propriétaire, utilisateur ou détenteur de l'appareil identifié comme source du dépassement sonore dont question ci-dessus, a commis une infraction pouvant donner lieu à une amende administrative à savoir :

- infraction prévue par l'article 20, 4° de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain qui punit celui qui, étant propriétaire, détenteur ou utilisateur d'une source sonore, crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer, une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement;

infraction pour laquelle l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25/03/99 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement prévoit une amende administrative allant de 25.000 à 2.500.000 francs;

Considérant qu'en date du 20/02/01 la compagnie aérienne Cargo Air Lines a envoyé à l'IBGE un fax faisant savoir qu'elle était d'avis que le procès-verbal aurait dû être envoyé à la compagnie aérienne El Al Israël Airlines;

Considérant qu'en date du 4/9/01 l'IBGE a envoyé une lettre à El Al Israël Airlines en les invitant à présenter leur défense suite au procès-verbal susmentionné, étant donné qu'il s'agissait en réalité d'un vol d'El Al Israël Airlines.

Considérant qu'El Al Israël Airlines n'a pas contesté ce fait;

Considérant que la personne passible de l'amende administrative a pu présenter ses moyens de défense comme prévu par l'article 38 de l'ordonnance susmentionnée, par l'envoi par recommandé à la poste le 2/10/01 de ses arguments de défense écrits;

Considérant que les moyens invoqués dans la défense écrite d'El Al Israël Airlines ne sont pas retenus pour la présente décision car ils visent en réalité à demander la non application de l'arrêté du 27 mai 1999 qui a par ailleurs déjà fait l'objet d'un recours en suspension et en annulation au Conseil d'État, la demande de suspension ayant été refusée et la procédure d'annulation étant toujours pendante;

Considérant qu'il y a lieu en outre de tenir compte du fait que de manière générale procès-verbal n'est dressé que pour les constats d'infractions dépassant de plus de 9 dB les normes admises pendant la journée et de plus de 6 dB les normes admises pendant la nuit et qu'il convient donc de prévoir une amende pour ces infractions afin que les compagnies aériennes soient incitées à respecter les normes ce qui permettra une ambiance sonore garantissant aux habitants une vie normale et un repos réparateur;

Considérant que l'amende est d'autant plus élevée que les dépassements des normes enregistrés sont plus importants;

Considérant que, pour chaque infraction (dépassement) commise par la compagnie aérienne et visée par la présente décision, un montant d'amende administrative est calculé sur base de l'émergence infractionnelle (E) relative à l'infraction (telle que définie ci-dessus);

le fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, décide :

Art 1 :

Une amende administrative est infligée à charge d'El Al Israel Airlines. Elle s'élève à 41.000 francs […].

[…]

Art 3 :

En application de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation devant le Conseil d'État peut être introduit contre la présente décision pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, ou pour excès de pouvoir par une requête signée par la partie ou par un avocat inscrit au tableau de l'Ordre des avocats.

Cette requête doit être adressée au Conseil d'État par pli recommandé. La partie requérante doit joindre une copie de la décision attaquée. Le délai pour l'introduction du recours au Conseil d'État est de 60 jours à partir de la présente notification.

[…]».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le requérante introduit, semble-t-il le 18 décembre 2001, un recours contre cette décision devant l'I.B.G.E., qui l'aurait transmis le 15 janvier 2002 au Collège d'environnement.

Le 2 avril 2002, le Collège d'environnement se déclare sans compétence pour connaître du recours introduit par la requérante pour les motifs suivants:

«Considérant que le recours introduit par El Al Israël Airlines est fondé sur l'article 39*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement;

Considérant que cette disposition a été insérée dans ladite ordonnance par ordonnance modificative du 28 juin 2001; que cette dernière, publiée au *Moniteur belge* du 13 novembre 2001, est entrée en vigueur le 23 novembre 2001;

Considérant que la décision attaquée a été prise le 14 octobre 2001; que le recours contre cette décision a été introduit le 15 janvier 2002;

Considérant que c'est à la date de la décision querellée qu'il convient de se placer pour déterminer l'existence d'une voie de recours contre celle-ci;

Considérant que le 14 octobre 2001, il n'existait pas de recours devant le Collège d'environnement contre la décision ici en cause; que le Collège d'environnement est donc sans compétence pour connaître du présent recours».

Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État;

Désignation de la partie adverse

Considérant que l'I.B.G.E. soutient que l'acte attaqué a été adopté par le fonctionnaire dirigeant sur la base d'une habilitation législative et non en qualité d'organe de l'Institut;

Considérant que l'acte qui forme l'objet du recours émane de Jean-Pierre Hannequart en sa qualité de fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement; que la décision précise qu'elle se fonde sur les ordonnances du 17 juillet 1997 et du 25 mars 1999;

Considérant qu'aux termes de l'article 35, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, «l'amende administrative est infligée par le

fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP 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»;

Considérant que l'arrêté royal du 8 mars 1989, confirmé par la loi du 16 juin 1989 et modifié par les ordonnances du 30 juillet 1992 et du 27 avril 1995, a créé, pour la Région de Bruxelles-Capitale, un organisme d'intérêt public ayant la personnalité civile sous la dénomination «Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement» et l'a soumis aux règles fixées pour les organismes visés à l'article 1er, A, de la loi du 16 mars 1954; que l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal précité porte que l'Institut est représenté et géré par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale et que celui-ci est compétent pour accomplir tous les actes de gestion; que le second paragraphe du même article dispose que la gestion journalière de l'Institut est assurée par un fonctionnaire dirigeant ainsi que par un fonctionnaire dirigeant adjoint et que l'Exécutif détermine les délégations de pouvoirs qui leur sont accordées;

Considérant que, s'agissant du recours dirigé contre la décision émanant d'un fonctionnaire agissant en qualité d'organe d'un organisme d'intérêt public, doté de la personnalité juridique, c'est cet organisme qui doit être désigné comme partie adverse, et non son seul fonctionnaire dirigeant; que l'I.B.G.E. est l'unique partie adverse en la cause;

Recevabilité

- *En ce qui concerne la décision d'introduire le recours en annulation*

Considérant que la partie adverse conteste que le recours soit valablement introduit au motif que la requérante ne produit qu'une décision prise «par le General Manager Benelux représentant la succursale de la société El Al en Belgique»; qu'elle soutient qu'il appartient à la requérante de démontrer qu'elle remplit toutes les formalités pour être dotée de la personnalité juridique, qu'il ressort des statuts publiés le 2 avril 1966 que la compétence de principe revient au conseil d'administration, qu'il appartient à la requérante de démontrer que la procuration publiée au *Moniteur belge* le 28 avril 1998 est admissible, que cette procuration est signée par une seule personne dont l'identité n'est pas déterminable; qu'elle conclut que le recours n'est donc pas recevable;

Considérant que l'article 98 des statuts de la requérante, dont une traduction a été publiée au *Moniteur belge* le 2 avril 1966, dispose comme suit:

> «Le conseil d'administration peut de temps à autre, et à tout moment, établir tous bureaux locaux ou agences pour la gestion de toutes affaires de la Compagnie dans n'importe quelle localité déterminée, et peut nommer toute personne comme membre d'un tel bureau local, ou tout gérant ou agent, et peut fixer sa rémunération. Et le conseil d'administration peut, de temps à autre, ou à tout moment, déléguer à toute personne ainsi désignée tous pouvoirs, autorités et discrétions actuellement assignés au conseil d'administration, autres que le pouvoir de faire des appels de fonds […].»;

Considérant qu'il résulte d'une des pièces jointes à la requête que la requérante a désigné Arnon Asherov en qualité de mandataire général en Belgique, avec, notamment, pouvoir d'agir en justice; que la décision d'agir a été prise par Arnon Asherov; que la partie adverse n'apporte aucun élément de nature à établir que cette attribution de pouvoir ne serait pas régulière selon le droit israélien, qui régit la requérante; qu'il y a lieu de conclure que le recours a été introduit sur la base d'une décision d'agir prise par une personne valablement habilitée à cet effet;

- *En ce qui concerne la recevabilité ratione temporis*

Considérant que la requérante soutient que pour apprécier la recevabilité *ratione temporis* du recours, il convient de tenir compte, «en vertu de la jurisprudence constante de votre Conseil», de ce que dès lors qu'un justiciable a intenté devant une juridiction incompétente une action qui est de la compétence du Conseil d'État et qui entre dans le champ d'application de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un nouveau délai pour former le recours en annulation devant le Conseil d'État prend cours à partir de la notification de la décision de la juridiction qui s'est déclarée incompétente pour connaître du recours; qu'elle estime que rien «ne permet d'exclure un raisonnement par analogie d'autant plus qu'en l'espèce, la mission confiée au Collège d'environnement par l'ordonnance du 28 juin 2001 revêt à l'évidence un caractère juridictionnel»;

Considérant que la décision attaquée a été notifiée à la requérante par envoi recommandé du vendredi 19 octobre 2001; que son article 3 mentionnait la possibilité de former contre elle un recours au Conseil d'État; qu'à ce jour, l'ordonnance du 28 juin 2001 qui a ouvert, contre les décisions du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E., un recours auprès du Collège d'environnement, n'avait pas encore été publiée (elle l'a été le 13 novembre) et n'était donc pas en vigueur; que l'admissibilité des voies de recours contre une décision s'apprécie au jour où cette décision est prise; que la décision attaquée n'était pas susceptible de faire l'objet d'un autre recours que le recours en annulation auprès du Conseil d'État, dont l'existence était correctement indiquée dans la décision attaquée; que l'introduction

d'un recours adressé le 18 décembre à l'I.B.G.E. – incompétent – et le 15 janvier 2002 – plus de 60 jours après la notification de la décision attaquée – au Collège d'environnement n'a eu pour effet ni de suspendre ni d'interrompre le délai de recours en annulation, qui a commencé à courir le lundi 22 octobre; que la jurisprudence en sens opposé invoquée par la requérante se limite à deux arrêts isolés; que la requête introduite le 31 mai 2002 est tardive et, partant, irrecevable,

D É C I D E :

Article 1er.

Le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le trois juillet deux mille treize par :

M.	M.	LEROY,	président de chambre,
M.	I.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS M. LEROY