

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 232.238 du 17 septembre 2015

170.997/XV-2113

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. la Région de Bruxelles-Capitale,

ayant élu domicile chez
Me Fr. TULKENS, avocat,
chaussée de La Hulpe 120
1000 Bruxelles,

**2. le Collège d'environnement de la
Région de Bruxelles-Capitale.**

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 mars 2006 par la société de droit israélien El Al Israel Airlines qui demande l'annulation de «la décision implicite du Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 2006 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement et de son fonctionnaire dirigeant du 30 août 2005 infligeant à El Al une amende administrative de 625 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'État;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la partie requérante et la lettre valant dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 28 avril 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 mai 2015 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 É. WAGNON *loco* Me Fr. TULKENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, 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 625 à 62.500 EUR toute personne qui... crée 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'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 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 par versement au compte du Fonds pour la protection de l'environnement, visé à l'article 2, 9°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, mentionné dans le formulaire qui y est joint.

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

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

Le 21 janvier 2005, 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 9 décembre 2004, d'un bruit excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 dans une station de mesure permanente située sur le territoire régional. Le même jour, ces deux inspecteurs dressent un procès-verbal d'infraction à charge de la requérante pour dépassement des normes fixées par le Gouvernement en y indiquant

que «sur base des mesures exécutées pendant la période du 01 au 31 décembre 2004 et des données fournies par Belgocontrol et Biac, nous constatons qu’une infraction à l’arrêté précité a été commise par la compagnie El Al Israel Airlines...». Le 28 janvier, l’I.B.G.E. adresse à la requérante une copie du procès-verbal d’infraction du 21 janvier et l’informe qu’il a également été communiqué au procureur du Roi.

Le 26 juillet, l’I.B.G.E. informe la requérante qu’en l’absence de poursuite par le procureur du Roi à l’égard des faits constatés dans le procès-verbal du 21 janvier, 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 23 août, la requérante adresse un mémoire à l’I.B.G.E. Elle y invoque, notamment, l’existence de circonstances atténuantes.

Le 30 août, le fonctionnaire dirigeant de l’I.B.G.E. inflige une amende de 625 € à la requérante.

Le 24 octobre, la requérante introduit un recours devant le Collège d’environnement contre la décision du fonctionnaire dirigeant de l’I.B.G.E. Dans celui-ci, elle invoque, notamment, l’existence de circonstances atténuantes.

Le 30 janvier 2006, l’I.B.G.E. informe la requérante qu’en l’absence de décision du Collège d’environnement dans le délai imparti, sa décision du 30 août 2005 est censée confirmée, et invite dès lors la requérante à payer l’amende de 625 €.

Désignation de la partie adverse

Considérant que le Collège d’environnement est réputé avoir confirmé la décision de l’I.B.G.E. en qualité d’organe de la Région de Bruxelles-Capitale dénué de personnalité juridique propre; que c’est la Région qui est partie adverse;

Recevabilité du recours

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 Michel Dikenstein en qualité de «fondé de pouvoir authentique et légitime» en Belgique, avec, notamment, pouvoir d'agir en justice; que la décision d'agir a été prise par Michel Dikenstein; que le recours est recevable;

Fond

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, de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 10, 11 et 159 de la Constitution, de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, et du principe constitutionnel de non discrimination,

en ce que la décision attaquée confirme implicitement la décision de l'I.B.G.E. du 30 août 2005 de lui infliger une amende administrative de 625 euros pour une infraction aux normes de bruits définies dans l'arrêt du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien, après avoir refusé de se prononcer sur la légalité de cet arrêté,

qu'en une troisième branche, elle indique que les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdisent toute forme de discrimination;

qu'elle expose que, vu la manière dont les poursuites répressives et administratives sont agencées par l'article 35, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 25 mars 1999, dont la décision attaquée fait application, le pouvoir que l'I.B.G.E. et le Collège d'environnement ont exercé aurait pu être exercé par des juridictions pénales; qu'elle note que si le procureur du Roi avait décidé de diligenter une procédure pénale, le juge pénal aurait sans aucun doute dû, avant de prononcer des amendes pour les infractions à l'arrêté du 27 mai 1999, statuer sur la constitutionnalité de cet arrêté comme la requérante l'y aurait invité en vertu de l'article 159 de la Constitution, que cette discrimination est en outre renforcée par l'article 39 de l'ordonnance du 25 mars 1999, dont il résulte qu'un contrevenant auquel la procédure d'amende administrative est appliquée n'est plus en droit de bénéficier des délais de prescription instaurés par l'article 21 du titre préliminaire du Code de la procédure pénale, et qu'en réservant un autre traitement à la requérante en raison de la décision du ministère public de ne pas poursuivre et de la mise en route de la procédure d'amende administrative qui en a découlé, le Collège d'environnement a violé les dispositions visées au moyen;

Considérant que dans le dernier mémoire, à propos de la troisième branche, la requérante écrit notamment ce qui suit:

« Outre l'absence déjà évoquée d'un recours de "pleine juridiction" devant Votre conseil, en vertu du principe de non-discrimination consacré aux articles 10 et 11 de la Constitution, El Al n'aurait pas dû être traitée par les autorités administratives chargées d'infliger les

amendes dites administratives de manière plus sévère que si elle avait fait l'objet des poursuites pénales prévues par cette même réglementation;

En cas de poursuites pénales, la possibilité de prononcer une amende pénale inférieure au minimum légal par l'admission de circonstances atténuantes est légalement prévue alors que jusqu'à l'ordonnance du 24 novembre 2011, soit lorsqu'El Al a été appelée à comparaître devant les instances administratives, cette possibilité n'existait pas devant elles.

A. Par arrêt du 30 mars 2011, la Cour constitutionnelle a répondu par l'affirmative à la deuxième branche de la quatrième question préjudicielle posée par Votre haute juridiction.

La Cour constitutionnelle a conclu à l'inconstitutionnalité de l'article 33, 7°, b) de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de l'ordonnance du 28 juin 2001. Selon la Cour, cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne permet pas, contrairement à la règle qui prévaut en matière pénale, de prendre en compte des circonstances atténuantes en vue d'infliger une amende d'un montant inférieur au minimum qui y est fixé.

Par arrêt du 30 octobre 2012, la Cour constitutionnelle a finalement annulé l'article 33, 7°, b) de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 qui ne prévoyait pas, jusqu'au 7 décembre 2011, la prise en compte des circonstances atténuantes permettant de réduire l'amende à un montant moindre que le minimum fixé.

Or, El Al rappelle qu'il n'existe pour elle aucun moyen de prévoir ou de prévenir la survenance d'infractions en l'absence notamment de tout système permettant au pilote de connaître tant en vol qu'au sol le volume de décibels émis par son appareil. S'il est possible d'adapter dans une certaine mesure les procédures de décollage et d'atterrissage, il s'agit d'une démarche qui ne ressort pas de la compétence des compagnies aériennes mais bien du pouvoir fédéral.

En l'espèce, une seule infraction a été reprochée à El Al, ce qui est très peu eu égard à d'autres compagnies.

De plus, les éléments de fait de l'espèce revêtent une importance particulière, ainsi que le rappelle l'I.B.G.E. dans la décision attaquée du 30 août 2005:

“Considérant que (...) Maître Godfroid, conseil pour El Al Israël Airlines a déclaré (...) en ce qui concerne l'infraction, qu'elle a été commise par un Boeing 767, qui est un avion récent qui satisfait aux normes de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale et pour lequel l'administration de l'aéronautique israélienne a délivré à El Al Israël Airlines un certificat de conformité acoustique; de plus les pilotes d'El Al Israël Airlines font l'objet des entraînements les plus sévères et respectent scrupuleusement les procédures de décollage et atterrissage en vigueur à Bruxelles National, ainsi que les instructions du contrôle aérien. Le vol pour lequel l'infraction a été constatée de nuit à 2 h 16' aurait normalement dû décoller la veille à 20 h 20' en régime de jour et être opéré par un Boeing 757, avion plus léger, mais en raison d'un problème technique affectant le Boeing 757 initialement prévu, celui-ci a été remplacé par un appareil plus lourd nécessitant des lors un surcroît de puissance des moteurs avec les conséquences sonores qui peuvent en découler et qui n'aurait normalement pas dû voler de nuit. Le SEL de 86,7 dB (A) n'aurait pas constitué une infraction punissable si celui-ci avait été mesuré en régime de jour; (...)

Considérant qu'il a été tenu compte du fait qu'il s'agissait d'un vol de jour qui, suite à un problème technique, a dû être effectué la nuit par un autre type d'avion plus lourd” (décision de l'I.B.G.E. du 30 août 2005, p. 2 et 3).

L'I.B.G.E. a fixé le montant de l'amende à 625 €, minimum alors prévu par la réglementation qui ne permettait pas à l'époque la [sic] réduire l'amende sous le seuil de 625 € par la prise en compte de circonstances atténuantes.

Votre Conseil a dès lors, à tout le moins, à prendre en compte les circonstances atténuantes invoquées par El Al visant à lui infliger une amende d'un montant inférieur au minimum de 625 euros.

Sur la base des circonstances atténuantes prédécrites et de l'arrêt du 30 mars 2011 de la Cour constitutionnelle, il y a lieu de réduire le montant de l'amende infligée à El Al pour une seule infraction à 50 €.»;

Considérant que par l'arrêt n° 44/2011, la Cour constitutionnelle a dit pour droit:

« L'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de l'ordonnance du 28 juin 2001, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte des circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui y est fixé.»;

que, par l'arrêt n° 134/2012 du 30 octobre 2012, elle a annulé cette disposition en ce qu'elle ne permettait pas, jusqu'au 7 décembre 2011, de prendre en compte les circonstances atténuantes permettant d'infliger une amende d'un montant moindre que le minimum de l'amende qui est fixé, et a maintenu les effets de la disposition annulée à l'égard des amendes définitivement prononcées jusqu'au 3 juin 2011; que, par l'arrêt n° 5/2014 du 16 janvier 2014, elle a interprété les termes «amendes définitivement prononcées jusqu'au 3 juin 2011» en indiquant qu'ils ne visent pas les amendes prononcées jusqu'au 3 juin 2011 qui font l'objet d'un recours en annulation sur lequel le Conseil d'État doit encore se prononcer après le 3 juin 2011; que l'annulation prononcée par l'arrêt n° 134/2012 de la Cour constitutionnelle produit donc ses effets en la présente cause; qu'il appartient au Conseil d'État de se prononcer sur l'incidence qu'elle doit avoir sur le cas d'espèce;

Considérant que les circonstances atténuantes sont notamment celles qui, tirées du contexte de l'infraction, de ses conséquences, de la personnalité ou de l'attitude du délinquant, permettent au juge de prononcer une peine inférieure à celle qui devrait être prononcée en leur absence; que lorsque seule une amende peut être prononcée, elles ne peuvent être utilement invoquées que lorsque la peine minimum prévue par loi paraît d'une sévérité excessive;

Considérant qu'en l'espèce, l'I.B.G.E. a infligé une amende de 625 € par une décision qui est réputée confirmée en application de l'article 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999; que le montant de cette amende est le minimum prévu par l'article 33 de la même ordonnance;

Considérant que dans le mémoire qu'elle a déposé devant le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E., la requérante avait revendiqué le bénéfice de circonstances atténuantes dans les termes suivants:

«Attendu qu'à tout le moins, El Al Israël Airlines peut faire valoir des circonstances atténuantes eu égard à sa bonne foi (Ch. Hennau & J. Verhaegen, *op. cit.*, n° 393) et au nombre très réduit des infractions mises à sa charge;

Qu'en effet, il n'existe aucun moyen de prévoir ou de prévenir la survenance d'infractions qui concernent le niveau de bruit calculé au sol alors que les pilotes ne disposent ni ne peuvent disposer d'aucune information, même approximative, à ce sujet.

Qu'en outre, s'il est possible d'adapter dans une certaine mesure les procédures de décollage et d'atterrissage, il s'agit d'une démarche qui ne ressort pas de la compétence des compagnies aériennes mais bien du pouvoir fédéral qui a récemment modifié les procédures existantes que les compagnies ont à appliquer pour les rendre, pour des raisons uniquement politiques, dépendantes d'un calendrier strict plutôt que des conditions météorologiques et des configurations des différentes pistes de l'aéroport;

Qu'enfin, El Al Israël Airlines est en droit d'invoquer une circonstance atténuante spécifique au cas d'espèce;

Qu'en effet, le vol pour lequel l'infraction a été constatée le 9 décembre, de nuit à 2 h 16' aurait normalement dû décoller la veille à 20 h 20' (pièce n° 4), en régime de jour, et être opéré par un Boeing 757, avion plus léger;

Qu'en raison d'un problème technique affectant le Boeing 757 initialement prévu, celui-ci a été remplacé par un appareil plus lourd nécessitant dès lors un surcroît de puissance des moteurs avec les conséquences sonores qui peuvent en découler et qui n'aurait normalement pas dû voler de nuit;

Que la prétendue infraction résulte dès lors de circonstances totalement indépendantes de la volonté de la concluante qui constate que le SEL de 86,7 dB (A) n'aurait pas constitué une infraction punissable si celui-ci avait été mesuré en régime de jour;»;

Considérant que le seul passage de la décision de l'I.B.G.E., réputée confirmée par le Collège d'environnement, qui pourrait être compris comme une réponse à cette argumentation est l'alinéa suivant:

«Considérant qu'il a été tenu compte du fait qu'il s'agissait d'un vol de jour qui, suite à un problème technique, a dû être effectué la nuit par un autre type d'avion plus lourd»;

Considérant qu'aucun passage de la décision de l'I.B.G.E. n'indique que son auteur aurait envisagé d'infliger une amende d'un montant inférieur à 625 €, ce que l'état de la législation au moment où il statuait ne lui permettait d'ailleurs pas; qu'il a ainsi fait application d'une disposition jugée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, puis annulée par celle-ci; que l'inconstitutionnalité de la disposition législative appliquée implique celle de la décision de l'I.B.G.E., réputée confirmée; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, lesquels, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le Collège d'environnement est mis hors de cause.

Article 2.

Est annulée la décision implicite par laquelle le Collège d'environnement est réputé avoir confirmé la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement du 30 août 2005 infligeant à la société de droit israélien El Al Israel Airlines une amende administrative de 625 euros.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-sept septembre deux mille quinze par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY