

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.163 du 8 décembre 2015

206.657/XV-2077

En cause : **1. l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.),**
2. HANNEQUART Jean-Pierre, fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E.,

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

contre :

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

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

Partie intervenante :

la société de droit anglais **DHL Air Ltd,**

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 octobre 2012 par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement et son fonctionnaire dirigeant, Jean-Pierre Hannequart, qui tend à l'annulation de «la décision du Collège d'environnement du 7 août 2012 par laquelle "la décision par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. impose une amende administrative de 114.027 euros est mise à néant" (AGBL/REC-RBIL 1885/12)»;

Vu la requête introduite le 12 décembre 2012 par la société de droit anglais DHL Air Ltd, qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure;

Vu l'ordonnance du 8 février 2013 qui accueille cette demande d'intervention;

Vu le dossier administratif;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires de celles-ci;

Vu l'ordonnance du 30 septembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 octobre 2015 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me É. WAGNON (également *loco* Me Fr. TULKENS), avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me T. LEIDGENS *loco* Me Ph. MALHERBE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. D. DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État;

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 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 39*bis* et 40*bis* 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.

[...]

Article 40bis. Les fonctionnaires visés à l'article 35, alinéa 2, qui infligent une amende administrative, peuvent réduire la peine au-dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes.

Dans le cadre du traitement du recours visé à l'article 39bis, le Collège d'environnement dispose également de la compétence visée à l'alinéa 1^{er}».

L'article 40bis est entré en vigueur le 7 décembre 2011;

Quant aux faits

Par une décision du 13 avril 2012, signée par un directeur de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.) «p.o.» du fonctionnaire dirigeant, la compagnie aérienne DHL Air Ltd, partie intervenante, se voit infliger une amende administrative de 114.027 euros pour avoir occasionné, durant les mois de décembre 2010 et de janvier, février, mars, avril, mai, juin, juillet, août et septembre 2011, des bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 1999 précité.

Le 12 juin 2012, l'intervenante introduit un recours devant le Collège d'environnement contre cette décision.

Le 7 août 2012, le Collège d'environnement décide de «mettre à néant» la décision de l'I.B.G.E., pour le motif suivant:

«K. Considérant que, par son douzième moyen, DHL soutient que la décision querellée ne peut pas être confirmée car elle aurait été prise en violation de l'article 38, § 1^{er}, de l'ordonnance 1999 et à tout le moins de l'article 2 de l'arrêté royal du 8 mars 1989 portant création de l'I.B.G.E., en ce qu'elle n'a pas été signée par le fonctionnaire dirigeant et le fonctionnaire dirigeant adjoint de l'I.B.G.E., mais bien par Monsieur KEMPENEERS;

Considérant qu'interrogé par le Collège d'environnement, l'I.B.G.E., sous la signature de Madame Régine PEETERS, directeur du personnel, répond que *"Monsieur Serge Kempeneers est habilité à signer en l'absence de Monsieur le Directeur Général, Jean-Pierre Hannequart. Cette habilitation est due en vertu de l'article 20 de l'arrêté ministériel du 20 septembre 2007 portant délégation de compétences aux fonctionnaires dirigeants de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement en ce qui concerne la gestion du personnel*

(...)" ; que cette "délégation" à M. KEMPENEERS concerne la gestion du personnel, matière qui ne relève assurément pas du présent recours;

Considérant que le Collège relève qu'il ne lui est pas produit de décision de l'exécutif conférant une délégation de pouvoir autorisant Monsieur KEMPENEERS à signer seul la décision querellée;

Considérant dès lors qu'il y a lieu d'accueillir ce moyen en ce que la décision entreprise viole l'article 2 de l'arrêté du 8 mars 1989 portant création de l'I.B.G.E.;».

Il s'agit de l'acte attaqué;

Désignation de la partie adverse

Considérant que l'acte attaqué a été adopté par le Collège d'environnement, lequel est un organe de la Région de Bruxelles-Capitale dénué de personnalité juridique; que seule cette Région doit être maintenue à la cause en qualité de partie adverse;

Recevabilité du recours

Considérant que l'acte attaqué «met à néant» une décision de l'I.B.G.E.; que, statuant sur le recours formé contre cette décision par DHL Air Ltd, le Collège d'environnement a rejeté quinze des seize moyens qu'invoquait ce recours, à savoir tous les moyens qui contestaient la légalité des règles appliquées, de la procédure suivie et de la teneur de la décision prise par l'I.B.G.E., et a accueilli un moyen – le douzième – qui soutenait que la décision de l'I.B.G.E. n'avait pas été prise et signée par un agent compétent;

Considérant que la décision «mise à néant» par la décision attaquée a été adoptée par un fonctionnaire de l'I.B.G.E. en sa qualité d'organe de l'Institut;

Considérant que l'arrêté royal du 8 mars 1989 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 1^{er}, A, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public; que l'article 2, § 1^{er}, 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 une décision annulant la décision d'un fonctionnaire agissant en qualité d'organe d'un organisme d'intérêt public, doté de la personnalité juridique, c'est cet organisme qui a qualité pour agir en justice, et non son fonctionnaire dirigeant; que le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit par Jean-Pierre Hannequart;

Considérant que l'I.B.G.E. soutient avoir intérêt à attaquer une décision invalidant un acte que ses organes ont adopté au terme de la procédure d'instruction administrative qu'ils ont menée;

Considérant que l'acte attaqué se prononce sur un recours introduit contre une décision prise par un fonctionnaire de l'I.B.G.E.; qu'il s'agit d'un recours en réformation au terme duquel le Collège d'environnement pouvait soit rejeter le recours explicitement ou implicitement, soit réformer la décision de l'I.B.G.E.; qu'il ne pouvait se borner à «mettre à néant» la décision de l'I.B.G.E. sans évoquer le dossier et se prononcer sur l'amende à infliger éventuellement; que, toutefois, nonobstant cette irrégularité évidente de l'acte attaqué, il convient d'examiner la recevabilité du recours;

Considérant qu'une personne de droit public chargée de prendre des décisions administratives contre lesquelles un recours est ouvert auprès d'un collège administratif ne peut – pas plus qu'un agent public dont la décision est réformée par son supérieur hiérarchique – agir devant le Conseil d'État en vue de contester la décision prise par ce collège qui, sur recours, réforme la sienne et s'y substitue; qu'à la différence des communes que la Constitution et la loi chargent de veiller aux intérêts communaux en leur attribuant tout ce qui est d'intérêt communal, la responsabilité de l'environnement revient aux institutions régionales en application de l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, c'est-à-dire au parlement et au gouvernement de la Région, et l'I.B.G.E. est seulement chargé des missions de gestion et de contrôle énumérées à l'article 3 de l'arrêté royal du 8 mars 1989; que cette attribution ne lui confère pas la mission de veiller de manière générale à la qualité de l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale; que le recours est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le Collège d'environnement est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 237,50 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le huit décembre 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