CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 234.743 du 13 mai 2016

201.105/XV-1611

En cause : **la société de droit allemand EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH**,

ayant élu domicile chez
Me T. LEIDGENS, avocat,
avenue Latérale 143
1180 Bruxelles,

contre :

1. **la Région de Bruxelles-Capitale**,

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

2. **l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.)**.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 juillet 2011 par la société de droit allemand EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH, qui demande l'annulation de :

«À titre principal, la décision implicite du Collège d'environnement de confirmer la décision de l'I.B.G.E. du 24 décembre 2010 de lui infliger une amende administrative de 101.329 € du chef d'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 entre octobre 2008 et juin 2009, qui résulte de l'absence de décision expresse du Collège d'environnement dans le délai fixé par l'article 39*bis*, al. 3, de l'ordonnance du 25 mars 1999 sur la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (pièce A.1);

À titre subsidiaire, la décision de l'I.B.G.E. du 24 décembre 2010 de lui infliger une amende administrative de 101.329 € du chef d'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 entre octobre 2008 et juin 2009 (pièce A.7)»;

Vu le dossier administratif;

Vu le mémoire en réponse de la Région de Bruxelles-Capitale et les mémoires en réplique et ampliatifs, régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires de la requérante et de la Région de Bruxelles-Capitale;

Vu l'ordonnance du 1er mars 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 mars 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me T. LEIDGENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Fr. TULKENS, avocat, comparaissant pour la Région de Bruxelles-Capitale;

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* 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 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 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 39*bis*. 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.

Les 26 novembre et 18 décembre 2008 et 3 et 19 février, 27 mars, 11 mai, 15 et 25 juin et 27 juillet 2009, deux inspecteurs de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.) établissent des procès-verbaux d'infraction fondés sur le constat d'immission, au cours des mois d'octobre, novembre et décembre 2008 et de janvier, février, mars, avril, mai et juin 2009, de bruits excédant les seuils fixés par l'arrêté du 27 mai 1999 par des stations de mesure situées sur le territoire régional.

Les 1er et 23 décembre 2008 et 11 février, 3 et 31 mars, 13 mai, 23 juin et 1er et 29 juillet 2009, l'I.B.G.E. adresse à la requérante une copie des procès-verbaux d'infraction précités et l'informe qu'ils ont également été communiqués au procureur du Roi.

Le 26 octobre 2010, 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 les procès-verbaux précités, 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 novembre 2010, le conseil de la requérante sollicite la communication des données sonométriques ainsi que des données de Biac et Belgocontrol et sollicite l'octroi d'un délai complémentaire de quinze jours pour communiquer ses observations.

Le 17 novembre 2010, l'I.B.G.E. communique les informations demandées et indique que «Les délais dont question dans la lettre recommandée du 26 octobre 2010, commencent à courir à la date du présent courrier, afin de vous donner assez de temps pour réagir à cette lettre».

Le 20 décembre 2010, la requérante adresse un mémoire à l'I.B.G.E.

L'I.B.G.E. accuse réception de ce courrier le 22 décembre 2010.

Le 24 décembre 2010, le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. inflige une amende de 101.329 € à la requérante. La décision porte notamment ce qui suit :

> «Considérant que, conformément à l'article 38 de l'ordonnance susmentionnée, la personne passible de l'amende administrative a été invitée, par recommandé envoyé le 26/10/2010 à présenter ses moyens de défense dans un délai de 1 mois à compter de la date d'envoi de ce recommandé;
>
> Considérant qu'en date du 4/11/2010, l'avocat de la société E.A.T., Maître Philippe Malherbe a demandé que l'I.B.G.E. lui adresse une copie des données sonométriques, des données BIAC et des données BELGOCONTROL relatives aux prétendues infractions commises entre octobre 2008 et juin 2009;
>
> Considérant que l'I.B.G.E. a répondu en date du 17/11/2010 à Maître Philippe Malherbe en lui transmettant les informations demandées; que Maître Philippe Malherbe s'est engagé à répondre dans les 15 jours suivant la notification des données mais que l'I.B.G.E. n'a, à ce jour, pas eu de réponse;»;

Le 24 février 2011, la requérante introduit un recours devant le Collège d'environnement contre la décision de l'I.B.G.E. Dans celui-ci, elle indique que l'arrêté du 27 mai 1999 est illégal pour les mêmes motifs que ceux développés dans le recours en annulation dirigé à son encontre, car il viole les articles 4 et 6 de la directive 2002/30/CE et car l'article 9 de l'ordonnance du 17 juillet 1997 viole l'article 23 de la Constitution, que seule une juridiction judiciaire peut lui infliger une telle amende, qu'il n'est pas satisfait aux principes d'indépendance et d'impartialité, qu'elle est privée du droit à une double degré de juridictions indépendantes et impartiales, que l'amende viole la directive 2002/30/CE, que la possibilité de lui infliger une amende s'est éteinte par prescription, que les procès-verbaux sont irréguliers et donc nuls, que le principe de la légalité des délits et des peines interdit d'infliger une amende à la requérante, que la présomption d'innocence interdit qu'une amende lui soit infligée, qu'elle bénéficie de causes de justification et/ou de circonstances atténuantes, que la décision attaquée viole le principe de l'unicité d'infraction, et qu'en vertu de l'article 41 de l'ordonnance le montant total des amendes pouvant lui être infligé pour toutes les infractions qui ont fait l'objet de décisions non encore jugées par le Conseil d'État doit être limité à 125.000 €.

Le 15 mars 2011, le conseil de la requérante informe le Collège d'environnement de son souhait d'être entendu et du fait qu'il souhaite particulièrement développer, lors de l'audition, le moyen tiré de la prescription des infractions, le moyen tiré de l'irrégularité des procès-verbaux, spécialement eu égard aux irrégularités nouvelles qui sont dénoncées, et le moyen tiré de la violation du principe de l'unicité d'infractions.

Le 9 mai 2011, le conseil de la requérante établit une note complémentaire à l'attention du Collège d'environnement, dans laquelle il indique qu'il découle de

l'arrêt n° 44/2011, rendu le 30 mars 2011 par la Cour constitutionnelle, que l'article 33, 7°, b, de l'ordonnance du 25 mars 1999 est inconstitutionnel et que la décision de l'I.B.G.E. doit donc être réformée.

Le 17 mai 2011, l'I.B.G.E. établit une note à l'attention du Collège d'environnement, où il indique que les infractions sont objectivées et établies et que la requérante ne peut, en fait, se prévaloir de causes de justification.

Le 20 mai 2011, le conseil de la requérante établit une note en réponse complémentaire à l'attention du Collège d'environnement, dans laquelle il indique que c'est à l'I.B.G.E. de démontrer que les causes de justification que la requérante invoque sont dépourvues de tout élément de nature à leur donner crédit, *quod non*.

Par un courrier du 26 mai 2011, le Collège d'environnement informe les parties du fait qu'aucune décision ne sera rendue. Par application de l'article 39*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999, la décision de l'I.B.G.E. a donc été implicitement confirmée.

Cette décision de confirmation constitue l'acte attaqué à titre principal;

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, non le Collège, qui est partie adverse;

Recevabilité

Considérant que la décision d'agir a été adoptée le 27 juin 2011 par le directeur de la succursale belge de la requérante, à qui le pouvoir de prendre des décisions d'agir en justice a été conféré par une décision du conseil d'administration de la requérante du 10 août 2010; que rien n'établit une éventuelle irrégularité de la décision; que le recours est valablement introduit;

Fond

Considérant que la requérante prend un moyen, qu'elle qualifie de «préliminaire», de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'obligation de motivation matérielle (inexactitude, insuffisance et contradiction des motifs), des principes généraux de

bonne administration, notamment du principe de confiance légitime, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

qu'elle indique, dans ce qui s'apparente à une première branche, que :

- la décision de l'I.B.G.E. du 24 décembre 2010, tacitement confirmée par le Collège d'environnement, n'a pas répondu à ses arguments au motif qu'ils seraient parvenus tardivement à l'I.B.G.E.;
- que, par son courrier du 17 novembre 2010, reçu le 19 novembre, l'I.B.G.E. l'a autorisée à déposer ses arguments «dans le mois du présent courrier»;
- qu'elle a adressé ses arguments le lundi 20 décembre, soit dans le délai prévu;
- que le délai d'un mois prescrit par l'I.B.G.E. n'est aucunement établi par une loi;
- que l'accusé de réception de ce dernier courrier atteste que l'I.B.G.E. en a pris connaissance le 22 décembre, soit deux jours avant que le fonctionnaire dirigeant adopte sa décision;
- que l'I.B.G.E. doit respecter les règles s'imposant aux juridictions dès lors qu'aucune disposition légale ne l'empêche; que l'I.B.G.E. devait donc respecter les droits de la défense de la requérante;
- que, si elle avait été poursuivie au pénal, elle aurait pu faire part de ses arguments à tous les stades de la procédure;
- et que la décision du 24 décembre fait état du fait que le conseil de la requérante n'aurait pas respecté le délai de quinze jours auquel faisait référence son courrier et que l'I.B.G.E. n'aurait toujours pas reçu son mémoire, alors, d'une part, qu'il disposait d'un mois pour communiquer son mémoire et, d'autre part, que l'I.B.G.E. était en possession de celui-ci à cette date;

Considérant que la Région de Bruxelles-Capitale répond, quant à cette première branche, que la requérante bénéficiait certes d'un délai d'un mois, mais qu'il a commencé à courir le 17 novembre 2010, pour expirer le 17 décembre, que les droits de la défense ont été respectés, et que la requérante a fait parvenir ses observations le 20 décembre 2010;

que, dans son dernier mémoire, la Région de Bruxelles-Capitale relève que l'indication par l'I.B.G.E, dans sa décision du 24 décembre 2010, que celui-ci n'avait «à ce jour, pas eu de réponse» de la part de la requérante, au lieu d'indiquer ne pas avoir eu de réponse de la requérante dans le délai imparti, constitue une erreur de fait qui n'est pas de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué, à défaut d'être déterminante; qu'en l'espèce, l'erreur précitée est une simple erreur dans la retranscription des antécédents de procédure et n'a eu aucune incidence sur l'appréciation de l'I.B.G.E. et du Collège d'environnement;

Considérant, sur la première branche, que par courrier du 26 octobre 2010, l'I.B.G.E. a informé la requérante qu'il était en mesure de lui infliger une amende administrative pour les faits constatés par les procès-verbaux d'infractions à l'origine de sa décision du 24 décembre 2010, réputée confirmée; que ce courrier indiquait notamment ce qui suit:

«Dans ce cadre, la possibilité vous est donnée de nous faire part de vos moyens de défense.

Si vous souhaitez le faire par écrit, vos arguments ainsi que, le cas échéant, tout document que vous voudriez y joindre devront être envoyés par envoi recommandé à la poste, au plus tard un mois après la date d'envoi de la présente, à l'adresse figurant sur le formulaire en annexe.»;

que la requérante a demandé, par une lettre du 2 novembre, qu'une copie des données sonométriques, des données Biac et des données Belgocontrol relatives à ces infractions lui soit adressée; qu'elle ajoutait:

«Pourriez-vous par ailleurs étendre le délai imparti à E.A.T. pour vous présenter ses moyens de défense en requérant d'elle qu'elle vous les soumette dans les 15 jours suivant la notification des données visées plus haut ?»;

que l'I.B.G.E. a communiqué les informations demandées par une lettre du 17 novembre, qui portait en outre:

«Les délais dont question dans la lettre recommandée du 26 octobre 2010, commencent à courir à la date du présent courrier, afin de vous donner assez de temps pour réagir à cette lettre.»;

que la requérante a envoyé un mémoire en défense par lettre du 20 décembre, parvenue le 22 à l'I.B.G.E.;

que la décision du 24 décembre 2010 porte notamment le passage suivant:

«Considérant que, conformément à l'article 38 de l'ordonnance susmentionnée, la personne passible de l'amende administrative a été invitée, par recommandé envoyé le 26/10/2010 à présenter ses moyens de défense dans un délai de 1 mois à compter de la date d'envoi de ce recommandé;

Considérant qu'en date du 4/11/2010, l'avocat de la société E.A.T., Maître Philippe Malherbe a demandé que l'I.B.G.E. lui adresse une copie des données sonométriques, des données BIAC et des données BELGOCONTROL relatives aux prétendues infractions commises entre octobre 2008 et juin 2009;

Considérant que l'I.B.G.E. a répondu en date du 17/11/2010 à Maître Philippe Malherbe en lui transmettant les informations demandées; que Maître Philippe Malherbe s'est engagé à répondre dans les 15 jours suivant la notification des données mais que l'I.B.G.E. n'a, à ce jour, pas eu de réponse;»;

Considérant qu'il ressort de l'échange de courriers précité que le délai initialement imparti à la requérante par la lettre du 26 octobre pour faire part de ses moyens de défense était de «un mois après la date d'envoi de la présente», c'est-à-dire jusqu'au 25 novembre (un délai établi en mois se compte de quantième à veille de quantième); qu'en communiquant les renseignements demandés par la requérante le 2 novembre, l'I.B.G.E. a indiqué, dans sa lettre du 17 novembre, que «les délais

dont question dans la lettre recommandée du 26 octobre 2010» – c'est-à-dire notamment le délai d'un mois après la date d'envoi – «commencent à courir à la date du présent courrier»; que le délai courait donc à partir du 17 novembre, pour expirer le jeudi 16 décembre; que le mémoire envoyé par la requérante le 20 décembre était tardif;

Considérant toutefois que l'I.B.G.E. n'a pas écarté ce mémoire pour tardiveté, comme il aurait pu le faire, sans toutefois y être obligé, le délai en question n'étant pas d'ordre public, mais par les constatations que 1) l'avocat de la requérante s'est engagé à répondre dans les 15 jours de la notification des renseignements demandés, et que 2) au jour de la décision, l'I.B.G.E. n'avait pas eu de réponse;

Considérant qu'il n'est pas exact que l'avocat de la requérante se soit engagé à répondre dans les 15 jours; que sa lettre du 2 novembre sollicitait qu'un délai de 15 jours lui soit accordé, mais que, dans sa réponse du 17 novembre, l'I.B.G.E. a indiqué que ce sont «les délais dont question dans la lettre recommandée du 26 octobre 2010» qui commencent à courir, et cette lettre du 26 octobre laissait, pour une défense écrite, un délai d'«un mois après la date d'envoi de la présente»;

Considérant qu'il est également inexact que l'I.B.G.E. n'ait pas eu de réponse au jour de la décision d'infliger une amende, le 24 décembre; qu'en effet, l'envoi que la requérante a fait le lundi 20 décembre a été réceptionné par l'I.B.G.E. le 22, comme en atteste le cachet apposé sur l'exemplaire déposé au dossier administratif, soit deux jours avant la décision du 24 décembre;

Considérant que ces erreurs vicient la décision de l'I.B.G.E., que le Collège d'environnement est réputé avoir confirmée; qu'en cette branche, le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen ni les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1er.

La Région de Bruxelles-Capitale est la première partie adverse.

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 24 décembre 2010 infligeant à la société de droit allemand European Air Transport Leipzig GmbH une amende administrative de 101.329 euros.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le treize mai deux mille seize 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