

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 238.588 du 20 juin 2017

A. 194.062/AG-137

En cause : **la société anonyme European Air Transport**,
assistée et représentée par
Me Tamara LEIDGENS, avocat,
ayant son cabinet à 1180 Bruxelles
avenue Latérale 143,
chez qui il est fait élection de domicile

contre :

1. **la Région de Bruxelles-Capitale**,
représentée par son gouvernement,
assistée et représentée par
Me François TULKENS, avocat,
ayant son cabinet à 1000 Bruxelles
boulevard de l'Empereur 3,
chez qui il est fait élection de domicile,
2. **l'Institut bruxellois pour la
gestion de l'environnement (I.B.G.E.)**,
assisté et représenté par
Me Jacques SAMBON, avocat,
ayant son cabinet à 1030 Bruxelles
rue des Coteaux 227,
chez qui il est fait élection de domicile.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 24 septembre 2009, la société anonyme European Air Transport demande l'annulation :

- " - à titre principal, de la décision implicite du Collège d'environnement de confirmer la décision de l'I.B.G.E. du 31 mars 2009 de lui infliger une amende administrative de 75.078 € 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 en mars 2007, qui résulte de l'absence de décision expresse du Collège d'environnement dans le délai fixé par l'article 39bis, alinéa 3, de l'ordonnance du 25 mars 1999 sur la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement;

- à titre subsidiaire, de la décision de l'I.B.G.E. du 31 mars 2009 de lui infliger une amende administrative de 75.078 € 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 de mai 2007 à octobre 2007 [lire : commises en mars 2007]".

II. Procédure

2. Un arrêt n° 236.663 prononcé le 2 décembre 2016 par la XV^e chambre a soumis l'affaire au Président du Conseil d'État afin d'être déférée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

Par une ordonnance du Président du Conseil d'État du 3 janvier 2017, la XV^e chambre a été déchargée de l'affaire A. 194.062/XV-1091 et celle-ci a été déférée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

Par une ordonnance du 13 janvier 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 mars 2017.

À la demande du Président du Conseil d'État, les parties ont déposé des observations écrites en vue de l'audience.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Tamara LEIDGENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Maxime VANDERSTRAETEN, *loco* M^e François TULKENS, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus.

M. Denis DELVAX, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Examen

Exposé du problème

3. L'assemblée générale est appelée à statuer, en vue d'assurer l'unité de la jurisprudence, sur la question de savoir si une partie requérante peut invoquer un moyen d'annulation d'ordre public à chaque stade de la procédure, ou si elle doit

invoquer ce moyen dans la requête ou dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure.

Point de vue des parties sur ce point

4. La partie requérante fait valoir que rien ne justifie qu'elle ne puisse soulever les moyens d'ordre public à tout moment de la procédure, y compris à l'audience, puisque ces moyens peuvent être soulevés d'office par l'auditeur ou par le Conseil d'État en cours de délibéré. Elle considère que la recevabilité du moyen d'ordre public soulevé en cours de procédure ne met pas à mal les droits de la défense des autres parties, dès lors qu'en différant la clôture des débats ou en prononçant leur réouverture, le Conseil d'État peut toujours leur permettre de faire valoir leur point de vue.

5. La première partie adverse invoque trois raisons qui, selon elle, justifient de déclarer irrecevables les moyens soulevés tardivement, même s'ils touchent à l'ordre public : le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire, qui est un principe général de droit interne et un principe d'ordre public; la circonstance que les éléments sous-tendant les moyens nouveaux étaient ou auraient dû être connus au moment de l'introduction de la requête, ce qui met en cause le principe de l'égalité des armes; et la jurisprudence qui, dans le cadre du référé administratif, écarte des moyens d'ordre public qui n'ont pas été soulevés *in limine litis*. Elle estime que cette solution est la seule qui assure pleinement le respect du principe du contradictoire et les droits de la défense.

6. La seconde partie adverse expose, qu'à propos des moyens d'ordre public, on peut défendre, soit une conception absolue selon laquelle un tel moyen peut être invoqué à tout moment de la procédure, soit une conception plus nuancée conciliant le droit de soulever la violation d'une règle d'ordre public avec l'exigence d'une procédure contradictoire de nature à préserver les droits de la défense. Elle observe que le caractère d'ordre public d'un moyen n'exclut pas l'application des règles procédurales du contentieux administratif, spécialement l'exigence d'un intérêt au recours et la présomption de désistement d'instance. Elle affirme que dans le cadre du référé, la jurisprudence s'efforce d'atteindre un équilibre entre la possibilité d'invoquer un moyen d'ordre public et le respect du principe du contradictoire, et que rien n'empêche de faire de même au contentieux de l'annulation.

Appréciation

7. Contrairement aux principes régissant les autres moyens, un moyen d'annulation, qui est présenté comme étant d'ordre public, ne doit pas nécessairement, sous peine d'irrecevabilité, être invoqué par la partie requérante dans la requête ou dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure après qu'elle en a connaissance ou devait en avoir connaissance. Ceci se justifie par le fait que s'il devait effectivement s'avérer qu'il s'agit d'un moyen d'ordre public et que ce moyen est fondé, le Conseil d'État devrait, le cas échéant, le prendre d'office en considération.

8. Toutefois, dans certaines circonstances propres au cas d'espèce, il peut se justifier que le moyen présenté comme étant d'ordre public par la partie requérante ne soit pas examiné lorsque l'invocation de ce moyen par la partie requérante apparaît comme une atteinte avérée à la loyauté procédurale, qui constitue un manquement substantiel au déroulement normal et adéquat de l'examen du recours.

9. Il revient à la chambre compétente d'apprécier si, en l'espèce, il existe ou non de tels motifs spécifiques justifiant que les moyens et les branches des moyens qui n'ont pas été invoqués le plus rapidement possible dans le cadre de la procédure, mais qui, selon la partie requérante, revêtent un caractère d'ordre public, doivent ou non être considérés comme irrecevables.

IV. Questions préjudicielles

Exposé du problème

10. La partie requérante invoque en outre une discrimination entre sa situation et celle qui aurait été la sienne si elle avait été poursuivie pénalement à raison des faits qui ont donné lieu à l'amende administrative infligée par les décisions attaquées. Elle demande à l'assemblée générale de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle formulée comme suit :

" Les articles 33, 7°, b), 35, 37, 38 et 39bis de l'ordonnance du 25 mars 1999, rapprochés de l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997, violent les articles 10, 11, 13, et 16 de la Constitution, lus seuls ou combinés avec l'article 6 de la CEDH, en ce qu'ils instaurent une différence de traitement entre les personnes poursuivies pour infraction aux normes de bruit fixées par l'arrêté Gosuin fonction qu'elles fassent l'objet de poursuites pénales ou administratives :

- Lorsque le Procureur du Roi juge les faits suffisamment graves pour être poursuivis au pénal, ces personnes ont le droit d'invoquer tous leurs moyens de

défense jusqu'à la clôture des débats (notamment consacré par l'article 210 du Code d'instruction criminelle);

- Tandis que lorsque le Procureur du Roi ne juge pas opportun d'entamer des poursuites pénales, elles font l'objet d'une décision administrative (le Collège d'Environnement, qui n'a pas l'obligation de statuer sur le recours dont il est saisi), dont la décision (explicite ou implicite) peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, premier juge administratif à connaître de sa cause, devant lequel les moyens soulevés après le dépôt de la requête initiale mais avant la clôture des débats sont déclarés irrecevables parce que tardifs".

Appréciation

11. Les questions préjudicielles proposées par la requérante, tant dans le dernier mémoire que dans la note d'observations, quant à la discrimination qui résulterait de ce qu'elle ne peut pas soulever tous moyens jusqu'à la clôture des débats, ne mettent pas en cause la constitutionnalité de l'ordonnance du 25 mars 1999, mais bien la jurisprudence du Conseil d'État. Dans l'arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, statuant sur un recours en annulation introduit par la requérante, la Cour constitutionnelle a décidé ce qui suit :

" Par le septième moyen, la partie requérante reproche au législateur ordonnancier de priver les personnes qui se sont vu infliger une amende administrative alternative du droit d'invoquer tous les moyens de défense jusqu'à la clôture des débats. Dès lors que le recours au Conseil d'État doit être considéré comme satisfaisant aux exigences du recours de pleine juridiction, ce moyen, qui concerne les règles de procédure en vigueur devant le Conseil d'État, est étranger aux dispositions attaquées et est irrecevable pour ce motif". (point B.42).

12. Il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles visées ci-dessus.

DÉCISION :

Article 1^{er}.

L'affaire est renvoyée à la XV^e chambre.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du vingt juin deux mille dix-sept de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée comme suit :

MM.	Roger Stevens,	président du Conseil d'État,
	Dierk Verbiest,	président de chambre,
	Michel Leroy,	président de chambre,
	Jacques Vanhaeverbeek,	président de chambre,
	Johan Lust,	président de chambre,
	Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
	Geert Debersaques,	président de chambre,
	Eric Brewaeys,	président de chambre,
	Jacques Jaumotte,	président de chambre,
M ^{mes}	Simone Guffens,	président de chambre,
	Colette Debroux,	président de chambre,
MM.	Carlo Adams,	conseiller d'État,
	Bruno Seutin,	conseiller d'État,
	Imre Kovalovszky,	conseiller d'État,
	Pierre Lefranc,	conseiller d'État,
	Jan Clement,	conseiller d'État,
M ^{me}	Pascale Vandernacht,	conseiller d'État,
MM.	Michel Pâques,	conseiller d'État,
	Stephan De Taeye,	conseiller d'État,
	Luc Cambier,	conseiller d'État,
	Bert Thys,	conseiller d'État,
	Pierre Barra,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane Déom,	conseiller d'État,
MM.	Peter Sourbron,	conseiller d'État,
	Yves Houyet,	conseiller d'État,
	David De Roy,	conseiller d'État,
	Serge Bodart,	conseiller d'État,
M ^{mes}	Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
	Kaat Leus,	conseiller d'État,
M.	Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
assistés de		
M.	Gregory Delannay,	greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Président du Conseil d'État,

Gregory Delannay.

Roger Stevens.