CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.274 du 19 avril 2018

218.392/XV-3009

En cause : **la société de droit libanais SOCAR SHIPPING AGENCY,**
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel GOURDIN, avocat,
boulevard Louis Schmidt 156
1040 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 11 février 2016, la société de droit libanais SOCAR SHIPPING AGENCY sollicite l'annulation de la décision du Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2015 confirmant la décision du 4 juin 2013 par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) lui inflige une amende administrative de 1.170 €.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 17 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 14 novembre 2017.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^e^ Emmanuel GOURDIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Gaëtan VANHAMME, *loco* M^e^ Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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. Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont, jusqu'au 21 octobre 2013, été exposés dans l'arrêt n° 232.234 du 17 septembre 2015; qu'après cette date, les faits suivants sont à prendre en considération:

La décision du Collège d'Environnement du 21 octobre 2013 a été annulée par cet arrêt en raison de la composition irrégulière du Collège.

Le même jour, le Collège d'Environnement annule une décision de l'I.B.G.E. qui infligeait une amende administrative à la société sœur de la requérante, la société Socar Forwarding Agency, pour les motifs suivants:

> « Le rôle de la requérante dans les faits décrits ci-dessous se limite à la déclaration en douane des marchandises. La responsabilité du transport par bateau n'incombait pas à la requérante. La requérante n'a pas non plus eu les déchets en sa possession, ni ne les a détenus.
>
> Par conséquent, n'est pas fondée à suffisance l'imputation à la requérante des infractions suivantes:
>
> – le non-respect des dispositions réglementaires relatives à l'élimination des déchets,
>
> – le non-respect de l'obligation pour toute personne qui élimine pour le compte de tiers des déchets dangereux d'être soumise à une agréation préalable.
>
> En ce qui concerne l'infraction résiduelle de transport international de déchets, le rôle dévolu à la requérante dans le cadre de ce transfert se bornait à la réalisation des formalités douanières. Or, les seules déclarations en douane intitulées "document d'accompagnement export"

présentes dans le dossier datent du 8 mai 2012 et sont donc postérieures au contrôle effectué par l'autorité le 24 avril 2012. Le Collège d'environnement ignore les circonstances exactes de la confection de ces déclarations, et ne peut, par exemple, exclure qu'elles aient été dressées par la requérante à la demande de l'autorité.

Il n'est donc pas démontré à suffisance que la requérante aurait participé à un transfert international illégal de déchets.».

Le 14 décembre 2015, le Collège a pris une nouvelle décision sur le recours de la requérante, qui comporte les passages suivants:

« **A. Les faits**

Les principaux faits de la cause peuvent être résumés comme suit.

Le 24 avril 2012, au port d'Anvers, les services de l'Inspection fédérale d'environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et de l'environnement constatent qu'un camion qui se présente à l'embarquement contient notamment:

– 17 frigos et congélateurs,

– 22 pots de compresseurs contenant des substances calorifères appauvrissant la couche d'ozone,

– 3 frigos et congélateurs hors d'état de fonctionnement, le câble d'alimentation électrique ayant été coupé,

– une chaîne stéréo.

Le 11 mai 2012, un agent du département "Leefmilieu, Natuur en Energie" de l'Administration flamande informe l'I.B.G.E. de ce constat; son département a en effet découvert que le chargement du camion avait eu lieu en Région de Bruxelles-Capitale, avenue Frans Van Kalken à Anderlecht.

Le 16 mal 2012, l'I.B.G.E. confirme le blocage du camion et de son chargement et en informe l'armateur et le transporteur, à savoir la s.a. de droit libanais SOCAR SHIPPING AGENCY.

Le 22 mai 2012, l'I.B.G.E. met en demeure, par courriel, Monsieur Mahamadou MAHADI, personne de contact en Belgique du propriétaire/expéditeur résidant au Bénin, de faire procéder à l'enlèvement des déchets dangereux par un collecteur agréé de déchets dangereux.

Le 29 mai 2012, l'I.B.G.E. adresse sa mise en demeure par courrier recommandé, à Monsieur Mahamadou MAHADI. L'I.B.G.E. adresse également une mise en demeure à la s.a. SOCAR FORWARDING AGENCY en sa qualité de déclarant en douane des biens. Le même jour, l'I.B.G.E. reçoit une attestation de l'enlèvement par collecteur agréé, datée du 24 mai.

Le 30 mai 2012, la gérante de la société SOCAR FORWARDING AGENCY adresse, au nom des sociétés SOCAR, un courriel à l'I.B.G.E. confirmant que la s.a.l. SOCAR SHIPPING AGENCY est le transporteur du camion en cause tandis que la s.a. SOCAR FORWARDING AGENCY est le déclarant des biens. Elle y précise que "*le client a enregistré son véhicule à l'export chez SOCAR SHIPPING, il a complété son dossier en nos bureaux et n'a pas déclaré avoir chargé les marchandises interdites. Il nous a déclaré: de l'électroménager, des tapis et des cartons de lait… Nous faisons de notre maximum pour essayer de contrôler les chargements mais quand un client décide de charger ailleurs, c'est impossible.*".

Le 8 mai 2013, le gérant de la s.a.l. SOCAR SHIPPING AGENCY est entendu par l'I.B.G.E., en présence de la gérante de la s.a. SOCAR FORWARDING AGENCY. Il y précise que: "*Nos agences n'étaient pas et ne pouvaient pas être au courant du détail précis du chargement du*

camion dont il est question, car le camion n'est en fait jamais passé dans nos bureaux. Il n'y a que des formulaires et des documents qui ont été transmis avant la livraison à quai. Nous demandons de déclarer par écrit les marchandises qui sont chargées dans le véhicule. Suite au contrôle à quai par les services de douane et environnemental, il s'est avéré que les marchandises déclarées ne correspondaient pas aux marchandises chargées. C'est monsieur Mahadi Mahamadou qui a déclaré ses biens auprès de nos services lors de l'enregistrement du camion. Pour qu'un véhicule puisse être enregistré à l'expédition il faut obligatoirement que le client nous remette la carte grise et la facture du véhicule, et qu'il remplisse une liste de colisage. Nous n'étions pas conscients que l'on nous considérait comme transporteurs et gestionnaires de déchets dangereux."

Sur la base de ces faits, par trois décisions distinctes du 4 juin 2013, l'I.B.G.E. a infligé des amendes administratives de:

– 1.170 euros à la s.a.l. SOCAR SHIPPING AGENCY,

– 585 euros à la s.a. SOCAR FORWARDING AGENCY,

– 975 euros à Monsieur Mahamadou MAHADI.

B. La décision entreprise

Dans la décision attaquée du 4 juin 2013 visant la société SOCAR SHIPPING AGENCY, l'I.B.G.E. expose que cette société a commis des infractions aux dispositions suivantes:

– Règlement 1005/2009/CE du 16 septembre 2009 concernant les produits appauvrissant la couche d'ozone, article 17.1: les exportations des substances en question ou des produits et équipements, autre que des effets personnels, qui contiennent de telles substances sont interdites;

– Règlement 1013/2006/CE du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets:

– article 36.1: interdit l'exportation hors Union européenne vers des pays non OCDE de certains déchets parmi lesquels les déchets dangereux et les substances appauvrissant la couche d'ozone;

– article 2.35.f): définit comme transfert illicite les exportations effectuées en violation de l'article 36, notamment;

– Ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets:

– article 8: interdit l'abandon de déchets en un lieu public ou privé en dehors des emplacements autorisés à cet effet ou le non-respect des dispositions réglementaires relatives à l'élimination des déchets;

– article 10: oblige quiconque produit ou détient des déchets d'en assurer ou faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de l'ordonnance;

– article 13, alinéa 1er, 4°: habilite le Gouvernement à soumettre à déclaration, enregistrement, agrément ou autorisation les personnes qu'il désigne et qui produisent, collectent, transportent, éliminent, achètent ou détiennent des déchets;

– article 18: contient l'habilitation au Gouvernement qui fonde l'arrêté du 7 juillet 1994;

– article 22, § 2: définit la sanction pénale infligée à celui qui abandonne des déchets dangereux autres que ses propres déchets en infraction à l'article 8 ou élimine ceux-ci en infraction à l'article 10;

– article 26, §§ 1er et 3: définissent la sanction pénale infligée à celui qui n'a pas respecté certaines conditions d'autorisation,

d'agrément et d'enregistrement, en ce compris celles de l'arrêté du 7 juillet 1994 pris en vertu des articles 13 et 18;

– Arrêté du 19 septembre 1991 réglant l'élimination des déchets dangereux, article 3: oblige le détenteur de déchets dangereux à les éliminer conformément à l'ordonnance du 7 mars 1991 et à ses arrêtés d'exécution;

– Arrêté du 7 juillet 1994 relatif à l'importation et à l'exportation internationale de déchets, article 7: prévoit que "*les fonctionnaires et agents de la Division Inspectorat de l'I.B.G.E. veillent au respect des dispositions du Règlement (CEE) n° 259/93 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, des dispositions du présent arrêté et des dispositions fixées en vertu de l'article 18 de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets*".

La décision précise que ces infractions peuvent être sanctionnées d'une amende administrative, d'un montant pouvant aller de 625 euros à 62 500 euros, en application de l'article 33, 4°, a) et b), de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Elle précise encore avoir fait application:

– de l'article 41 de l'ordonnance du 25 mars 1999 qui prévoit que "en cas de concours de plusieurs infractions visées aux articles 32 ou 33, les montants des amendes administratives sont cumulés sans qu'ils puissent cependant excéder la somme de 125 000 euros";

– de l'article 42 de la même ordonnance, qui prévoit que "*si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, les montants prévus aux articles 32 et 33 sont doublés*";

– de l'article 40*bis* de la même ordonnance, qui prévoit que "*les fonctionnaires (...) qui infligent une amende administrative, peuvent réduire la peine au-dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes*", dès lors que les déchets litigieux ont été éliminés de manière correcte.

C. Analyse

À l'appui de son recours, la requérante invoque différents moyens qu'il convient d'examiner tour à tour.

1. Dans un premier moyen, la requérante postule l'incompétence *ratione loci* de l'I.B.G.E., en l'absence d'éléments de rattachement avec la Région de Bruxelles-Capitale. Elle affirme, sans le démontrer, que le camion aurait été chargé dans la commune de Boekhoute, en Région flamande, où le camion a été acquis, et que le camion n'aurait jamais transité par la Région bruxelloise.

Le 15 mai 2012, lors de son audition par l'I.B.G.E., Monsieur Amali Ibrahim TRARO, représentant Monsieur Mahamadou MAHADI, a précisé ce qui suit: "*La plupart des biens ont été achetés à la gare du midi (les abattoirs) et dans les brocantes, (...). J'ai aidé à charger, je sais qu'il y avait des tapis, des congélateurs (30), pots de compresseurs (+/– 22) et des chaînes stéréo. Le camion a été chargé sur le parking situé près de la rue Frans Van Kalken à Anderlecht. Les frigos ont été achetés quelques semaines avant le chargement. Le camion se trouvait sur un parking dans la rue*.". Cette version des faits n'a pas été utilement contredite par la requérante, qui s'est bornée à souligner que le chargement n'avait pas été effectué dans les locaux de sa société, ce qui est encore rappelé au point 4 du courrier du 16 novembre 2015 de son conseil. En outre, la version des faits de Monsieur TRARO corrobore le résultat des recherches du département "Leefmilieu, Natuur en Energie"

de l'Administration flamande. Il faut donc considérer que le transport de déchets en cause a commencé en Région de Bruxelles-Capitale, ce qui fonde à suffisance la compétence *ratione loci* de l'I.B.G.E. Les circonstances que la date de chargement des déchets est inconnue et qu'il n'est pas démontré que les déchets se trouvaient encore dans cette région au moment de l'intervention de la requérante sont, à cet égard, sans pertinence.

2. Dans un second moyen, la requérante rappelle que le principe de personnalité des peines "trouve à s'appliquer à la sanction administrative. La poursuite administrative ne peut être dirigée que contre l'auteur du manquement". Elle considère qu'elle est sanctionnée pour un manquement dont elle n'est pas l'auteur de sorte que le principe de personnalité des peines a été violé. Elle fait valoir que c'est à juste titre que l'I.B.G.E. s'est adressé au propriétaire du contenu du camion plutôt qu'à elle-même pour le mettre en demeure de confier les déchets dangereux à un collecteur agréé.

Il résulte de l'examen en fait et en droit effectué par le Collège d'environnement que le comportement de la requérante était, au moment de sa commission, constitutif d'une infraction visée à l'article 33, 4°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999. Cette disposition était alors rédigée comme il suit: "*Est passible d'une amende administrative de 625 EUR à 62 500 EUR toute personne qui commet une des infractions suivantes: (...) 4° au sens de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets: (...) b) à un titre quelconque, produit, collecte, transporte, élimine/ achète, vend ou détient des déchets sans la déclaration, l'enregistrement, l'agrément ou l'autorisation requise en application de l'article 13, 4°; (...)*".

L'article 13, 4°, de l'ordonnance du 7 mars 1991 était alors rédigé comme il suit:

> "*Article 13. Compte tenu des objectifs fixés à l'article 11, l'Exécutif peut: (...)*
>
> *4° – soumettre à déclaration, enregistrement, agrément ou autorisation les personnes qu'il désigne et qui, à un titre quelconque, produisent, collectent, transportent, éliminent, achètent, vendent ou détiennent des déchets.*".

L'exécutif a fait usage de cette habilitation à travers, notamment, l'arrêté du 19 septembre 1991 réglant l'élimination des déchets dangereux. Son article 2, § 2, précise que l'"*arrêté s'applique aux déchets dangereux tels que définis par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mai 1996 fixant une liste indicative de déchets dangereux*". Ce dernier arrêté précise en son article 1er que "*{l}es déchets qui figurent sur la liste annexée au présent arrêté sont considérés comme déchets dangereux pour l'application de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets.*". L'annexe à cet arrêté inclut les substances suivantes: "*1404: Déchets de réfrigérants et de gaz propulseurs d'aérosols et de mousses*". Il s'agit des fluides calorifuges présents dans les circuits réfrigérants d'appareils frigorifiques, notamment.

L'article 3 de l'arrêté du 19 septembre 1991 prévoit que "*Tout détenteur de déchets dangereux est tenu, soit de les éliminer lui-même conformément à l'ordonnance et à ses arrêtés d'exécution, soit de les remettre à un éliminateur agréé conformément aux prescriptions du présent arrêté.*" Son article 2, § 1er, 4e tiret, définit l'éliminateur comme étant "*quiconque assure la collecte, le transport ou le traitement, en ce compris le stockage et le dépôt, de déchets dangereux*". En prenant une part nécessaire aux opérations de transport des déchets dangereux, en sa

qualité de commissionnaire-expéditeur, la requérante a endossé la qualité d'éliminateur.

Son article 10 dispose que. "*Toute personne qui élimine pour le compte de tiers des déchets dangereux, est soumise à l'agréation préalable.*" L'"élimination" est définie comme il suit à l'article 2.5, de l'ordonnance du 7 mars 1991: "*la collecte, le transport et le traitement des déchets débouchant ou non sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou sur toute autre revalorisation des déchets.*"

De l'ensemble de ces dispositions se déduit que la requérante ne pouvait "*à un titre quelconque*" prendre part aux opérations de transport des déchets dangereux sans disposer préalablement de l'agrément prévu par l'arrêté du 10 septembre 1991.

Comme déjà précisé, au moment des faits, cette infraction était sanctionnée d'une amende administrative à travers les articles 2, 8°, et 33, 4°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Aujourd'hui, elle l'est à travers les articles 39, 2°, 49 et suivants de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets et des articles 2, § 1er, 2°, 17e tiret, 31, § 1er, 3°, 42 et 45 du Code de l'inspection.

Contrairement à ce que soutient la requérante dans ce deuxième moyen, la décision entreprise respecte le principe de personnalité des peines. En effet, en sa qualité de commissionnaire-expéditeur du camion et de son contenu (*cf.* courrier du 16 novembre 2015, point 3), la requérante avait accepté la mission de pourvoir au transport de ces biens par bateau depuis le port d'Anvers jusqu'à Cotonou, au Bénin. Il lui revenait donc de s'assurer que ce transport s'effectuerait dans le respect de la réglementation, notamment en matière d'élimination et de transport de déchets.

Pour connaître le détail du chargement des véhicules dont le transport lui est confié, la requérante procède par liste de colisage (*packing list)*, dressée par celui qui remplit le véhicule destiné à l'exportation. En l'espèce, la *packing list* renseignait pour 1.200 euros d'électroménager, catégorie incluant les appareils frigorifiques, dont la requérante, comme actrice importante du secteur de l'exportation de marchandises depuis de nombreuses années, ne pouvait ignorer qu'ils constituent un point d'attention au regard de la réglementation, leurs circuits pouvant contenir des substances appauvrissant la couche d'ozone. Pourtant, il ressort du dossier administratif comme de l'audition devant le Collège d'environnement qu'aucun contrôle du chargement par ou pour le compte de la requérante n'était prévu, afin de s'assurer que de tels appareils n'étaient présents dans le chargement.

Au contraire, le camion et son contenu n'ont pu accéder au quai de chargement de l'armateur Grimaldi que grâce à un laisser-passer obtenu par la requérante. Sans le contrôle, sur ce quai, des services de l'Inspection fédérale d'environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et de l'environnement, la requérante aurait effectué la déclaration douanière à travers la s.a. SOCAR FORWARDING AGENCY, sur la seule foi de la *packing list*, permettant ainsi le chargement du camion à bord du navire et la poursuite des opérations illicites de transport des déchets.

Au demeurant, la requérante est bien informée de ce que le chargement des véhicules destinés à l'exportation vers l'Afrique fait l'objet de pratiques illégales récurrentes, et de ce que, bien souvent, les *packing list* ne reflètent pas le contenu réel des véhicules. Le confirme d'ailleurs l'affichette à destination des clients que la requérante expose en ses locaux et qui leur rappelle l'obligation de procéder à une déclaration complète et exacte des marchandises, sous peine de sanctions.

Le système de la *packing list* ne l'exonère donc pas d'un contrôle concret raisonnable sur le détail des marchandises. Un tel contrôle aurait mis en évidence la présence dans le camion, en outre, d'appareils électriques et électroniques hors d'état de marche et de pots de compresseurs d'appareils réfrigérant. Le Collège d'environnement constate par ailleurs que la requérante ne semble pas informer les clients qui lui confient des marchandises des aspects réglementaires les plus pertinents, tels que les biens dont l'exportation est interdite.

La requérante a précisé que sa manière de procéder ne lui permet pas de s'assurer du contenu de chaque véhicule acheminé au port d'Anvers. Compte tenu des obligations qui lui incombent, il appartient dans ce cas à la requérante de modifier sa manière de procéder.

Dans sa note complémentaire du 11 octobre 2013 consécutive à son audition, la requérante soutient qu'elle n'a reçu la *packing list* qu'après que les marchandises avaient été acheminées à Anvers et que l'armateur l'avait informée de ce que le camion et son contenu avait été sélectionnés en vue d'un contrôle environnemental. Cette version des faits est difficilement compatible tant avec les termes du courriel adressé le 30 mai 2012 à l'I.B.G.E. par la gérante de la s.a. SOCAR FORWARDING AGENCY qu'avec les déclarations faites lors de l'audition de la requérante par l'I.B.G.E. le 8 mai 2013 ou encore avec les termes, très circonstanciés, du recours. À supposer toutefois que les faits se soient effectivement déroulés comme la requérante l'affirme à présent, le reproche de négligence adressé à la requérante ne s'en trouve que conforté, la requérante ayant, par ses démarches, permis l'accès du camion et de son contenu au quai de chargement sans même avoir connaissance de la nature de son contenu. Par ailleurs, cette nouvelle version des faits n'enlève rien à la circonstance que la requérante ne comptait réaliser aucun contrôle sur le contenu effectif du camion, estimant que la mention d'appareils électroménagers ne lui permettait pas de soupçonner la présence de frigos dans le camion (not., recours, p. 5).

Dans son courrier du 16 novembre 2015, le conseil de la requérante compare le métier de celle-ci à celui d'une agence de voyage: "*On imagine mal qu'une agence puisse être sanctionnée en raison du fait qu'un de ses clients transporte quelque chose illégalement.*" La comparaison n'est toutefois pas pertinente puisque l'agence de voyage organise le transport de personnes et non de marchandises. Que ces personnes choisissent d'emporter à leur tour tel ou tel bagage sort donc du cadre de la mission de l'agence de voyage.

3.1. Dans un troisième moyen, la requérante soutient que l'élément moral requis fait défaut.

Il ressort des faits de la cause que la requérante a fait preuve de négligence en ne vérifiant pas le contenu du véhicule en cause et même, selon sa propre description des faits, en permettant que l'armateur chargé du transport maritime en prenne possession avant même que la requérante ait été informée de son contenu. Cet élément moral suffit.

3.2. Dans une seconde branche du troisième moyen, la requérante invoque les causes de justification que sont l'ignorance et l'erreur invincible. Elle affirme qu'elle "*n'ignorait pas seulement que les faits litigieux étaient susceptibles de constituer des infractions, mais ignorait surtout l'existence même de ces faits litigieux*".

"Nul n'est censé ignorer la loi." Il en va notamment ainsi de la connaissance par une société commerciale des règles relatives à son activité principale, à savoir le transport de biens par bateau à destination de pays hors OCDE (Bénin). Le recours rappelle qu'"*environ 2000 véhicules sont transportés tous les mois sur l'Afrique de l'Ouest par Socar Shipping Agency*" et que la société opère depuis plus de 25 ans. Il

s'agit donc, dans le chef de la requérante, de tout sauf d'une activité occasionnelle. Quant à l'ignorance dans laquelle la requérante se trouve du contenu exact du chargement, on a vu qu'elle résulte, en l'espèce, de sa négligence. L'existence de causes de justification n'est dès lors pas démontrée.

4. Dans un quatrième moyen, la requérante soutient que certains éléments matériels constitutifs de l'infraction font également défaut.

4.1. Dans une première branche de ce moyen, la requérante soutient n'être ni producteur ni détenteur de déchets. Elle pointe l'absence dans l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets, de définition de ces notions auxquelles recourt l'article 10 de la même ordonnance. Elle relève néanmoins que, en son article 3, 8°, l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets, qui a abrogé le 7 juillet 2012 l'ordonnance du 7 mars 1991, définit le détenteur de déchets comme "*le producteur des déchets ou la personne qui a les déchets en sa possession*". Quant au producteur de déchets, il est défini à l'article 3, 7°, de l'ordonnance du 14 juin 2012, comme "*toute personne dont l'activité produit des déchets (producteur initial de déchets) ou toute personne qui effectue des opérations de prétraitement, de mélange ou autres conduisant à un changement de nature ou de composition de ces déchets*".

La requérante n'est pas un producteur de déchets au sens de l'ordonnance du 7 mars 1991. La qualité de détenteur des déchets n'est pas établie à suffisance dans son chef. Dès lors, il n'est pas établi que l'article 10 de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets trouve à s'appliquer à elle. Cette incrimination doit donc être écartée.

4.2. Dans une seconde branche de ce moyen, la requérante soutient ne pas être un "éliminateur de déchets dangereux". Elle rappelle que l'article 2, § 1er, 5^{e} tiret, de l'arrêté du 19 septembre 1991 réglant l'élimination des déchets dangereux définit l'éliminateur comme "*quiconque assure la collecte, le transport ou le traitement de déchets dangereux*". Or, ajoute-t-elle, pour pouvoir collecter, transporter ou traiter des déchets dangereux, il faut avoir la maîtrise effective sur ceux-ci, ce qui n'était pas son cas en l'espèce. En outre, elle soutient que le transport n'avait pas encore commencé et indique que l'intention d'effectuer l'exportation litigieuse n'est pas punissable.

Comme précisé au point 2, en sa qualité de commissionnaire-expéditeur du camion et de son contenu, la requérante avait accepté la mission de pourvoir au transport de ces biens par bateau depuis le port d'Anvers jusqu'à Cotonou, au Bénin. Elle apporte donc à l'opération de transport des déchets dangereux une contribution nécessaire. Si elle ignore la présence de déchets dangereux dans le camion, c'est parce que, alors qu'elle sait que les véhicules exportés comportent régulièrement des appareils frigorifiques et que les listes de colisage sont souvent mensongères, elle n'avait prévu aucun contrôle du contenu. Quant au transport, les opérations qu'il comporte avaient bien commencé puisque les déchets, acheminés de la Région bruxelloise jusqu'au port d'Anvers, avaient été, à l'intervention de la requérante, admis sur le quai de chargement de l'armateur en vue de les charger à bord. Seul le contrôle inopiné réalisé par les autorités environnementales a interrompu ces opérations.

4.3. Dans une troisième branche de ce moyen, la requérante soutient ne pas être exportateur de déchets dangereux puisque l'exportation n'aurait pas encore commencé.

L'infraction avait commencé puisque les déchets avaient été chargés et acheminés de Bruxelles jusqu'à Anvers et, à l'intervention de la requérante, admis sur un quai de l'armateur choisi par la requérante où

ils attendaient d'être chargés sur un navire à destination du Bénin, navire à bord duquel une place avait été réservée. Seul le contrôle inopiné du chargement par l'autorité a mis fin à l'exécution de l'infraction, ni la requérante ni l'armateur n'ayant prévu de réaliser eux-mêmes un tel contrôle.

Il ne fait pas de doute que les faits étaient constitutifs d'une exportation prohibée par les articles 2, 31), 34.1, 36.1, a), 60.1 et 64, et annexe V, Partie 2, "4 06 01", du règlement 1013/2006/CE du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets. Toutefois, cette infraction n'est pas retenue car, au moment des faits, le droit régional bruxellois ne prévoyait pas de sanction pour le comportement de la requérante.

5. Dans un cinquième et dernier moyen, soulevé à titre infiniment subsidiaire, la requérante demande que, compte tenu des éléments évoqués dans les autres moyens, le Collège d'environnement réduise le montant de l'amende. Elle estime par ailleurs que "*c'est de manière erronée que la décision entreprise fait référence à une récidive. Les faits ayant justifié l'amende notifiée à Socar Shipping le 14 juin 2010 et d'ailleurs payée ne concernent pas la même infraction que celle ayant donné lieu à la sanction attaquée par la présente*".

Les faits litigieux sont constitutifs d'une infraction, à savoir le fait d'avoir pris part au transport de déchets dangereux sans disposer de l'agrément requis, infraction susceptible, par application de l'article 33, 4°, b), de l'ordonnance du 25 mars 1999, d'une amende administrative d'un montant compris dans la fourchette allant de 625 à 62 500 euros.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2015, du Code de l'inspection, il résulte de la combinaison des articles 2, § 1er, 2°, 17e tiret, 31, § 1er, 3°, 42 et 45 de ce code que la sanction administrative applicable est une amende administrative "alternative" d'un montant situé dans la fourchette allant de 50 à 62 500 euros. Le montant inférieur de la fourchette prévue à l'article 45 du code étant inférieur au montant inférieur de la fourchette applicable au moment du constat de l'infraction, par application de l'article 54, § 2, du code, il convient d'avoir égard à la fourchette prévue par le Code de l'inspection.

Par ailleurs, comme déjà signalé, la décision entreprise précise avoir fait application de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 en raison des procès-verbaux […] dressés contre la requérante les 18 mars 2008, 9 juin 2009, 11 août 2009 et 11 février 2009, pour lesquels une décision d'infliger une amende administrative d'un montant de 2.200 euros a été infligée le 14 juin 2010. Cet article n'a pas trait à la récidive au sens pénal de ce terme mais à l'hypothèse dans laquelle "*une nouvelle infraction [sanctionnée par les articles 32 ou 33] est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal*". Cette hypothèse est rencontrée en l'espèce. Cette disposition est aujourd'hui remplacée par l'article 52 du Code de l'inspection, qui a la même portée.

C'est de manière modérée, compte tenu de la quantité de déchets et de leur nocivité, que le montant de l'amende a été fixé à 1.170 euros. Dès lors, même si la présente décision ne retient plus qu'une incrimination, ce montant reste adéquat,

le Collège d'environnement […] décide

Article 1er: Le recours est recevable.

Article 2: L'amende administrative de 1.170 euros infligée à la s.a.l. SOCAR SHIPPING AGENCY est confirmée."

Il s'agit de la décision attaquée;

IV. Moyens

A. Premier moyen

1. Position des parties

a) La requérante

Considérant que la requérante prend un premier moyen «de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 33 et 105 de la Constitution, des articles 2 et 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, de l'article 1er de l'arrêté royal du 8 mars 1989 (confirmé par la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit de motivation interne et de l'erreur manifeste d'appréciation»;

qu'elle soutient que l'I.B.G.E. n'était pas compétent pour imposer la sanction administrative, «de sorte que cette incompétence rejaillit nécessairement sur la légalité de la décision entreprise»; qu'elle s'en explique en substance comme suit:

- en vertu de l'article 1er de l'arrêté royal du 8 mars 1989, l'activité de l'I.B.G.E. se limite à la Région de Bruxelles-Capitale;
- la requérante n'est chargée de l'organisation du transport du camion que le 10 avril 2012 et elle ignore tout de ce qui s'est passé avant cette date;
- elle a appris lors de sa première audition devant le Collège d'Environnement que, lors de l'audition effectuée le 15 mai 2012, le représentant de Mahamadou Mahadi, a indiqué que la plupart des biens du chargement auraient «été achetés à la Gare du midi» et «chargés sur le parking près de la rue Frans Van Kalken à Anderlecht»;
- si cette version des faits n'a pas été contestée par la requérante lors de son audition du 30 septembre 2013 devant le Collège d'environnement, c'est parce qu'elle n'a été chargée de l'organisation du transport, en qualité de commissionnaire-expéditeur, que le 10 avril 2012, à un moment où le camion MAN litigieux n'était pas en Région de Bruxelles-Capitale;
- on ignore d'ailleurs si ce camion est passé par la Région de Bruxelles-Capitale: il a été acheté à Boekhoute et acheminé sur les quais de Grimaldi au port d'Anvers alors que les marchandises litigieuses ont été chargées par un camion loué à la société Gérard, sans que l'on sache quand et comment celles-ci ont été chargées dans le camion MAN;
- pour Mahamadou Mahadi, le transport du chargement litigieux a sans doute commencé en Région de Bruxelles-Capitale où il semble avoir effectué le chargement, de sorte que l'I.B.G.E. était probablement compétent pour lui infliger une sanction administrative;

- ce n'est pas le cas pour la requérante qui est chargée de l'organisation d'un transport, en qualité de commissionnaire-expéditeur, le 10 avril 2012, à un moment où il n'est pas démontré que le camion se trouve en Région de Bruxelles-Capitale; la requérante ignore alors où se trouve le camion qui n'a pas transité par ses locaux bruxellois;
- ce n'est pas parce que l'infraction d'un intervenant dans un transport peut être localisée en Région de Bruxelles-capitale que le comportement de l'ensemble des autres intervenants dans ce transport doit nécessairement être localisé dans cette même Région; la preuve de la localisation d'une infraction revient à l'autorité;
- l'I.B.G.E. ne démontre pas qu'au moins une des infractions reprochées à la requérante serait localisable en Région de Bruxelles-Capitale;
- les marchandises incriminées ont été achetées à Bruxelles et transportées en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale par Mahadi Mahamadou;
- la requérante était chargée d'organiser un transport à partir du port d'Anvers vers Cotonou; l'I.B.G.E. n'est pas compétent pour lui infliger une sanction administrative;

b) La partie adverse

Considérant que la partie adverse répond en substance que:

- «Aux termes du Règlement n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets, il appartient à chaque État membre de désigner les autorités compétentes chargées de la mise en œuvre du règlement;
- en vertu de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions sont compétentes pour définir toute «la politique des déchets» à l'exception des déchets radioactifs et du transit des déchets qui relèvent toujours de la compétence fédérale;
- l'I.B.G.E. a reçu pour mission de surveiller le transfert transfrontalier de déchets de et vers la Région de Bruxelles-Capitale (article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 juillet 1994 relatif à l'importation et à l'exportation internationales de déchets);
- l'I.B.G.E. est ainsi considéré comme l'autorité compétente d'expédition soit «l'autorité compétente pour la zone au départ de laquelle le transfert est prévu ou a lieu» (article 2, 19° du Règlement);
- à ce titre, il est tenu par des obligations particulières notamment en termes de notification du transport de déchets (voir également en ce sens l'article 9, 2°, de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination);
- dès lors qu'il peut être démontré que la Région de Bruxelles-Capitale est le lieu de départ ou d'arrivée du transport des déchets, l'I.B.G.E. exerce une compétence particulière de contrôle, de surveillance et de lutte en matière de transport de déchets (article 3 de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement tel que validé par la loi du 16 juin 1989 portant

diverses réformes institutionnelles), et il peut également infliger des sanctions administratives;

- le transport de déchets constitue une opération complexe pour laquelle il convient de déterminer le fait générateur, par lequel l'autorité compétente sera désignée conformément aux obligations rappelées ci-avant;
- en son article 2, 7°, l'ordonnance du 7 mars 1991 définit le transport comme «l'ensemble des opérations de chargement, de déchargement et de transport de déchets»; les obligations en matière de transport débutent donc dès le chargement des déchets;
- en l'espèce, le fait générateur est intervenu en Région de Bruxelles-Capitale même si le transport s'est effectué vers la Flandre et a abouti à un contrôle au Port d'Anvers, en effet :
  - les déchets ont été achetés à Bruxelles;
  - ils ont nécessairement été chargés sur le camion MAN à Bruxelles;
  - le contrat entre Mahadi Mahamadou et la société Socar Shipping Agency a été conclu à Bruxelles;
- c'est l'autorité flamande, initialement saisie suite au contrôle, qui a renvoyé le dossier à l'I.B.G.E. après avoir établi que le camion litigieux a été chargé à Bruxelles;
- c'est donc bien l'I.B.G.E. qui est territorialement compétent pour connaître des infractions de transport de déchets constatées en l'espèce;

que, dans le dernier mémoire, elle fait valoir que:

- à défaut d'un contrat préalable conclu à Bruxelles entre la société requérante et le propriétaire des déchets, ceux-ci n'auraient jamais été transportés dans les conditions du litige, faisant notamment suite à un défaut de vérification de la requérante;
- une distinction doit être opérée entre deux problématiques différentes portant, d'une part, sur l'identification du point de départ du transport des déchets et, d'autre part, sur l'imputabilité de ce transport à la requérante:
  - quant au point de départ du transport, il n'est pas contestable que les déchets ont été achetés et chargés dans un camion à Bruxelles et la Région de Bruxelles-Capitale constitue le point de départ du transport de déchets et fonde dès lors la compétence des autorités bruxelloises pour sanctionner un comportement infractionnel;
  - quant à l'imputabilité du transport à la requérante, cette question a trait à la nature et à l'étendue du contrat d'entreprise sans que cela ne puisse rejaillir sur la compétence de principe des autorités bruxelloises;
- le rôle de la requérante est essentiel dans le transport de déchets sanctionnés en l'espèce:
  - sans le contrat conclu à Bruxelles entre le propriétaire des déchets et la requérante, aucun transport ne serait intervenu dans les conditions de l'espèce;
  - les déchets ont été achetés à Bruxelles comme cela ressort de l'ensemble des pièces produites par l'I.B.G.E. durant la procédure administrative et plus particulièrement l'audition, le 15 mai 2012, de la personne qui a aidé à charger les marchandises sur le camion;

- agissant en qualité de commissionnaire-expéditeur et conformément à la définition légale de cette activité (loi du 26 juin 1967), la requérante s'est donc engagée à faire transporter des marchandises en son propre nom même si pour le compte du cocontractant;
- il appartient à celui qui accepte d'organiser en son nom un transport, et, partant, qui en assure la responsabilité, de vérifier de manière précise la nature de ce qu'il prend en charge;
- au jour du contrôle, la requérante était donc détentrice des déchets.

2. Appréciation du Conseil d'État

a) Dispositions pertinentes

Considérant que les dispositions qui ont vocation à régir la situation litigieuse se présentent comme suit:

– Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets, article 50, § 1er:

> « Les États membres fixent les règles relatives aux sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'elles soient appliquées. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives (…)»;

– article 53 du même Règlement:

> « Les États membres désignent l'autorité ou les autorités compétentes chargées de la mise en œuvre du présent règlement»;

– arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 juillet 1994 relatif à l'importation et à l'exportation internationales de déchets, article 2, alinéa 1er:

> « L'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) est désigné comme autorité compétente au sens de l'article 36 du Règlement précité»;

– arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, article 1er, § 4:

> «L'activité de l'Institut se limite à la Région de Bruxelles-Capitale».

b) Examen

Considérant que l'I.B.G.E. est l'autorité compétente pour mettre en œuvre le Règlement (CE) n° 1013/2006 en Région de Bruxelles-Capitale, et donc pour infliger des sanctions en cas d'infraction à ce Règlement; que, pour fonder la compétence territoriale de l'I.B.G.E., un ou plusieurs faits infractionnels imputables à la requérante doivent s'être produits en tout ou en partie sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que les faits reprochés à la requérante sont:

- l'exportation hors de l'Union européenne de déchets dangereux ou de produits contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone,
- l'absence d'agrément délivré par la Région de Bruxelles-Capitale pour le transport ou l'élimination de déchets dangereux;

Considérant que la chronologie des faits, telle qu'elle peut être établie sur la base des pièces du dossier, se présente comme suit:

– le camion a été acheté à une dame Tania Romyn à Boekhoute, mais on ignore quand et par qui exactement: l'acheteur serait Mahadi Mahamadou agissant comme mandataire d'un nommé Yahaya Mainassara; la vente semble avoir eu lieu en février ou mars;

– le 23 février 2012, un nommé Ali Abdelhafiz achète, pour 100 € sur le marché des abattoirs, des tapis qui seront chargés dans le camion;

– le 5 mars, une dame Nathalie Laurent achète pour 1.200 € un lot de frigos qui seront aussi chargés dans le camion;

– le 10 avril, Mahadi Mahamadou effectue une démarche chez Socar Forwarding Agency en vue d'accomplir les formalités douanières pour l'exportation du camion et de son contenu;

– le 11 avril, le camion est acheminé au port d'Anvers, aux installations de l'armateur Grimaldi, semble-t-il à l'intervention d'une société Gérard, de Willebroeck; il contient des tapis, des frigos, une chaîne hi-fi et des compresseurs (le dossier ne contient aucun document relatif à la provenance de cette chaîne et de ces compresseurs);

– le 19 avril, le camion est sélectionné pour inspection;

– le 24 avril, il est contrôlé au port d'Anvers;

– à une date non établie, que la requête situe entre le 24 avril et le 8 mai, la *packing list*, la carte grise et la facture d'achat du camion sont remises à Socar Shipping;

– le 8 mai, Socar Forwarding émet un document d'accompagnement export pour le camion, les tapis et des frigos usagés;

– le 11 mai, la même société émet un document d'accompagnement export pour les compresseurs;

Considérant que les sociétés Socar Forwarding Agency et Socar Shipping Agency ont les mêmes personnes physiques pour administrateurs, un numéro de téléphone et une adresse email en commun, mais des adresses différentes, dans deux rues adjacentes à Anderlecht; qu'il peut, dans ces conditions, être considéré que toute information portée à la connaissance de l'une l'est, *ipso facto*, aussi à celle de l'autre;

Considérant que le premier contact établi entre le sieur Mahadi Mahamadou et une des sociétés Socar date du 10 avril; qu'aucune pièce du dossier n'établit que le camion se serait trouvé, ce jour-là ni le lendemain, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale avant d'être acheminé au port d'Anvers;

Considérant que s'il exact, comme l'indique la partie adverse, que les déchets ont été achetés à Bruxelles, et qu'ils ont été chargés sur le camion à Bruxelles, cela s'est passé à un moment où ni la requérante ni sa société sœur Socar Forwarding n'en étaient informées; qu'elles n'ont été chargées, l'une des formalités douanières, l'autre du transport, qu'à un moment où il n'est pas établi que le camion et son chargement se seraient trouvés en Région de Bruxelles-Capitale; qu'en matière répressive, c'est à l'autorité poursuivante qu'il appartient d'apporter la preuve que les éléments constitutifs de l'infraction administrative sont établis;

Considérant que la circonstance que le contrat entre Mahadi Mahamadou et la société Socar Shipping Agency a été conclu à Bruxelles ne peut suffire à fonder la compétence de l'I.B.G.E.;

Considérant que l'intervention de la requérante s'est limitée à rechercher un transporteur chargé d'acheminer d'Anvers à Cotonou les biens déclarés par son client; qu'il n'est pas établi qu'au jour où le contrat a été conclu à Bruxelles entre la requérante et l'expéditeur, les déchets et produits prohibés se seraient trouvés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; que la circonstance qu'avant que le contrat ait été conclu, les marchandises prohibées sont passées à Bruxelles ne suffit pas à fonder la compétence *ratione loci* de l'I.B.G.E. à l'égard de la requérante; que le moyen est fondé;

B. Autres moyens

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus;

V. Indemnité de procédure

Considérant que, dans sa requête, la partie requérante demande qu'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros lui soit accordée, à la charge de la partie adverse; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision du Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2015 confirmant la décision du 4 juin 2013 par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. inflige la s.a. de droit libanais Socar Shipping Agency, une amende administrative de 1.170 €.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le dix-neuf avril deux mille dix-huit par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
Mme	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Mme	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Nathalie ROBA Michel LEROY