CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.032 du 23 novembre 2018

A. 213.969/XV-2671

En cause : **la société de droit singapourien SINGAPORE AIRLINES CARGO,**
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 65/11
1050 Bruxelles,

contre :

1. le Collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale,
2. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 octobre 2014, la société de droit singapourien SINGAPORE AIRLINES CARGO demande l'annulation de "la décision du collège d'Environnement du 6 août 2014 […] de confirmer la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (I.B.G.E.) [actuellement BRUXELLES ENVIRONNEMENT] du 16 avril 2014 de lui infliger une amende administrative de 15.218 € 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 février 2013 et août 2013".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Denis DELVAX, 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 échangés.

Par une ordonnance du 8 octobre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 20 novembre 2018 à 9 heures 30.

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

M^es^ Tamara LEIDGENS et Mélanie MUGREFYA, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ François TULKENS, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont décrits dans l'acte attaqué, qui se présente notamment comme suit :

> "Vu l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, ci-après dénommée "l'ordonnance de 1997", et spécialement son article 20, 4°;
>
> Vu l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, ci-après dénommée "l'ordonnance de 1999", et spécialement ses articles 32 à 42;
>
> Vu 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, ci-après dénommé "l'arrêté du 27 mai 1999";
>
> Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 fixant la méthode de contrôle et les conditions de mesure de bruit, ci-après dénommé "l'arrêté du 21 novembre 2002";
>
> Vu le dossier administratif, et particulièrement :
>
> - le procès-verbal d'infraction n° 130327/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – février 2013;
>
> - l'avis du 10 avril 2013 par lequel le procureur du Roi de Bruxelles signale à

l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite;

- le procès-verbal d'infraction n° 130506/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – mars 2013;

- l'avis du 10 septembre 2013 par lequel le procureur du Roi de Bruxelles signale à l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite;

- le procès-verbal d'infraction n° 130618/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – mai 2013;

- l'avis du 10 juillet 2013 par lequel le procureur du Roi de Bruxelles signale à l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite;

- le procès-verbal d'infraction n° 130806/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – juin 2013;

- l'avis du 3 septembre 2013 par lequel le procureur du Roi de Bruxelles signale à l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite;

- le procès-verbal d'infraction n° 130827/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – juillet 2013;

- l'avis du 11 septembre 2013 par lequel le procureur du Roi de Bruxelles signale à l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite;

- le procès-verbal d'infraction n° 130918/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – août 2013;

- l'avis du 25 septembre 2013 par lequel le procureur du Roi de Bruxelles signale à l'I.B.G.E. qu'il classe l'affaire sans suite;

- la lettre de l'I.B.G.E. du 6 novembre 2013 invitant SINGAPORE AIRLINES CARGO PTE LTD à lui faire part de ses moyens de défense;

- le mémoire de défense de SINGAPORE AIRLINES CARGO PTE LTD réceptionné à l'I.B.G.E. le 30 décembre 2013;

- la décision du fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. du 16 avril 2014 infligeant une amende administrative de 15.218 euros à SINGAPORE AIRLINES CARGO PTE LTD, décision notifiée le jour même;

- le recours introduit le 17 juin 2014 par SINGAPORE AIRLINES CARGO PTE LTD.

Entendu le rapport de Madame Annik HAEGEMAN en séance du 14 juillet 2014.

1. <u>Antécédents</u>

Les 27 mars, 6 mai, 18 juin, 6 et 27 août et 18 septembre 2013, l'I.B.G.E. dresse à charge de SINGAPORE AIRLINES CARGO PTE LTD, ci-après dénommée "SINGAPORE AIRLINES", six procès-verbaux portant respectivement les références :

- 130327/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – février 2013,
- 130506/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – mars 2013,
- 130618/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – mai 2013,
- 130806/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – juin 2013,
- 130827/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – juillet 2013,
- 130918/2004163401/JLI/DME/Singapore Airlines Cargo Pte Ltd – août 2013.

Il en résulte que SINGAPORE AIRLINES aurait commis 17 infractions à l'arrêté du 27 mai 1999.

Ces procès-verbaux et les rapports de mesure y afférant ont été portés à la connaissance de SINGAPORE AIRLINES respectivement les 3 avril, 13 mai, 24 juin, 12 août, 4 et 26 septembre 2013 en lui indiquant que ces documents étaient aussi envoyés au procureur du Roi de Bruxelles.

Ce dernier ayant notifié ses décisions de ne pas exercer de poursuites les 10 avril, 10 juillet, 3, 10, 11 et 25 septembre 2013, l'I.B.G.E. a écrit à SINGAPORE AIRLINES le 6 novembre 2013 qu'il était en droit de lui infliger une amende administrative en se référant à l'article 37 de l'ordonnance

de 1999.

Une amende d'un montant de 15.218 euros a été infligée par une décision du 16 avril 2014 à SINGAPORE AIRLINES pour des infractions à l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance de 1999, à savoir avoir créé "directement ou indirectement, ou laisser perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement", c'est-à-dire les "valeurs limites" de l'arrêté du 27 mai 1999 qui ne peuvent être dépassées par les avions lorsqu'ils survolent le territoire de la Région.

Le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. précise, dans ladite décision, n'avoir tenu compte que des dépassements des normes de 9 dB et plus le jour et de 6 dB et plus la nuit. En outre, il constate qu'en raison de l'unicité d'infractions, il n'y a pas lieu de tenir compte de 4 dépassements constatés sur un total de 17 sur la période de référence. Il constate enfin, pour les mois de février, mars et juin 2013, une augmentation d'au moins 20 % du nombre d'infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises les mêmes mois d'une des trois années précédentes, de sorte que l'élément de récidive est pris en considération pour ces trois mois.

Le 17 juin 2014, les conseils de SINGAPORE AIRLINES introduisent leur recours.

[…]

Les faits infractionnels sont démontrés à suffisance et la décision entreprise est régulière. Il ressort de l'ensemble des éléments au dossier que l'amende infligée est justifiée et son montant adéquat.

Le Collège d'environnement composé de :
Madame Annik HAEGEMAN, faisant fonction de Présidente,
Monsieur Stéphane FILLEUL,
Monsieur Olivier KHASSIME,
Monsieur Renaud ZAUWEN,
assisté de : […]
Monsieur Alex GHUYS, secrétaire permanent,
Madame Raquel DOS SANTOS,
Madame Estelle GABRYS,
décide :

Article 1 : La décision du 16 avril 2014 par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l'I.B.G.E. impose une amende administrative de 15.218 euros à SINGAPORE AIRLINES CARGO PTE LTD est confirmée.

[…]".

IV. Parties à la cause

Le collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale étant dépourvu de la personnalité juridique, seule la Région de Bruxelles-Capitale doit être désignée comme partie adverse. Il s'ensuit que le collège d'Environnement doit être mis hors de cause.

V. Treizième moyen

V.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen, le treizième, de la violation de l'article 7 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1993 relatif au collège d'Environnement. Elle indique qu'il n'est pas établi que la composition du collège d'Environnement n'a pas varié entre l'audience et la date d'adoption de l'acte attaqué et que c'est à la partie adverse de prouver la régularité de cette composition.

La partie adverse répond qu'il ressort de la feuille d'audience du 14 juillet et de l'acte attaqué du 6 août 2014 que les membres du collège d'Environnement qui ont adopté ce dernier étaient présents lors de la délibération préalable. Elle soutient que la règle selon laquelle le collège ne peut connaître d'un même dossier au cours de réunions successives que si sa composition effective ne varie pas de l'une à l'autre, doit se comprendre en combinaison avec l'article 6, selon lequel les membres du collège doivent être au minimum quatre pour pouvoir valablement délibérer et qu'en l'espèce, ceux-ci étaient au nombre de cinq lors de la délibération et, parmi eux, quatre ont décidé.

Dans son dernier mémoire, elle réitère son point de vue. Elle souligne que, dans le présent cas, la partie requérante n'a pas demandé à être entendue. Elle explique que, le 14 juillet, la délibération a eu lieu en présence de la présidente et de quatre autres personnes tandis que le 6 août suivant, la présidente étant empêchée, elle a été remplacée et l'acte attaqué a été adopté par les autres personnes qui avaient délibéré lors de la séance précédente. Elle considère que l'arrêt n° 232.234 du 17 septembre 2015 n'est pas transposable en l'espèce car, dans cette affaire, la délibération s'était prolongée au cours de deux séances alors que, dans le cas présent, le collège a seulement adopté le 6 août une décision dont la délibération était achevée dès le 14 juillet. Elle soutient que l'irrégularité invoquée serait de toute manière sans incidence dès lors que l'acte attaqué a été adopté à l'unanimité des membres présents et que la seule personne qui était présente le 14 juillet mais pas le 6 août n'aurait pas pu, en pratique, faire modifier le sens de la décision adoptée. Elle ajoute que le collège d'Environnement applique l'article 7, précité, de manière raisonnable dans la mesure où il n'est à l'abri ni de l'absence légitime d'un de ses membres pour des raisons professionnelles ou de santé ni de la démission d'un ou plusieurs de ses membres, ce qui été le cas par trois fois en octobre et novembre 2014 et février 2015.

V.2. Appréciation

L’article 7 de l’arrêté du 3 juin 1993, précité, énonce ce qui suit :

" Le Collège ne peut connaître d’un même dossier au cours de réunions successives que si sa composition effective ne varie pas de l’une à l’autre".

L’article 6 du même arrêté dispose comme suit :

" Le Collège ne siège valablement que si quatre de ses membres au moins sont présents.
Les décisions du Collège sont adoptées à la majorité des voix. En cas de parité, la voix du président est prépondérante".

Ces deux dispositions sont compatibles et impliquent, comme le soutient la partie requérante, d’une part, que le collège doit au minimum être composé de quatre membres lorsqu’il siège (quorum de présence) et, d’autre part, que sa composition ne peut varier entre deux réunions au cours desquelles un même dossier est examiné.

En l’espèce, il ressort de l’examen du procès-verbal de la séance du 14 juillet 2014 au cours de laquelle le dossier a été examiné que six membres du collège d’Environnement y étaient présents. L’acte attaqué n’a, par contre, été adopté que par quatre de ses membres. Les pièces du dossier administratif ne permettent pas de suivre la partie adverse en ce qu’elle affirme que la séance au cours de laquelle l’acte attaqué a été adopté n’avait pour seule portée que d’entériner une décision déjà arrêtée lors de la séance précédente. La partie adverse n’établit pas que les raisons qui l’ont empêchée de respecter l’article 7 précité relèvent de la force majeure. Dès lors que la composition du collège touche à sa compétence qui est d’ordre public, il n’y a pas lieu d’examiner l’intérêt de la partie requérante au présent moyen.

Il s’ensuit que le treizième moyen est fondé, l’acte attaqué ayant été adopté par une autorité incompétente dès lors qu’elle n’était pas régulièrement composée.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s’ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n’y a dès lors pas lieu de les examiner, ni les questions préjudicielles qui sont soulevées.

VII. Amende pour recours manifestement abusif

VII.1. Thèses des parties

La partie adverse indique que le recours est manifestement abusif car le Conseil d'État s'est déjà prononcé par de très nombreux arrêts, connus de la partie requérante, sur les moyens invoqués par cette dernière. Elle considère que la requête compile des arguments déjà invoqués par ailleurs et qu'une amende de 500 euros devrait donc être infligée à la partie requérante en application de l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La partie requérante ne réplique pas sur ce point et ne l'aborde pas plus dans son dernier mémoire.

VII.2. Appréciation

S'il est exact que plusieurs moyens soulevés par la partie requérante ont, à de multiples reprises, déjà été rejetés par le Conseil d'État, il n'en reste pas moins que certains moyens invoqués dans la requête peuvent se rapporter à des données factuelles différentes et ainsi conduire le Conseil d'État à une appréciation également différente. Par ailleurs, le présent arrêt conclut au caractère bien-fondé du treizième moyen de sorte que, dans ces conditions, il n'y a pas lieu de considérer que le recours est manifestement abusif ni, par conséquent, qu'une amende peut être infligée à la partie requérante laquelle n'a, par ailleurs, pas été proposée par le rapport de l'auditeur rapporteur, conformément à l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Le collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale est mis hors de cause.

Article 2.

Est annulée la décision du collège d'Environnement du 6 août 2014 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement du

16 avril 2014 d'infliger à la société de droit singapourien SINGAPORE AIRLINES CARGO une amende administrative de 15.218 € 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.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre, le vingt-trois novembre deux mille dix-huit, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Frédéric QUINTIN,	greffier assumé

Le Greffier assumé, Le Président,

Frédéric QUINTIN. Pascale VANDERNACHT.