CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 262.394 du 18 février 2025

A. 238.627/XV-5373

En cause : la société de droit de l'État du Michigan
KALITTA AIR LLC,
ayant élu domicile chez
M^e^ Tamara LEIDGENS, avocate,
avenue Louise, 65/11
1050 Bruxelles,

contre :

1. 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,

2. Bruxelles Environnement.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 13 mars 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement du 13 octobre 2017 lui infligeant une amende administrative alternative de 22.188 euros 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 entre janvier et avril 2016 », ainsi que de « la décision implicite du Collège d'environnement [de la Région de Bruxelles-Capitale] de confirmer [cette] décision ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

La première partie adverse a déposé un mémoire en réponse.

La seconde partie adverse s’est abstenue de déposer un mémoire en réponse.

La partie requérante a déposé un mémoire en réplique ainsi qu’un mémoire ampliatif.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint au Conseil d’État, a rédigé un rapport sur la base de l’article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été déposé sur la plateforme électronique du Conseil d’État le 12 septembre 2024 à l’attention de la première partie adverse et celle-ci en a pris connaissance le 17 septembre, après un rappel de notification du même jour.

Le rapport a été notifié par un courrier recommandé du 18 septembre 2024, reçu le lendemain, à la seconde partie adverse.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint, a rédigé une note, le 30 octobre 2024, demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l’article 14*quinquies* de l’arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d’État, le 31 octobre 2024, dont la première partie adverse a pris connaissance le 5 novembre, après un rappel de notification du même jour, le greffe a notifié à celle-ci que la chambre allait statuer sur l’annulation de l’acte attaqué à moins qu’elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

Par un courrier recommandé du 5 novembre 2024, reçu le 8 novembre, le greffe a notifié à la seconde partie adverse que la chambre allait statuer sur l’annulation de l’acte attaqué à moins qu’elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Désignation des parties adverses

Il y a lieu de maintenir à la cause les deux parties adverses dès lors que c'est en raison de la carence de la première partie adverse à statuer sur le recours dont elle était saisie dans le délai imparti que la décision de la seconde partie adverse infligeant l'amende a été confirmée en application de l'article 49 du Code de l'Inspection.

IV. Mise en œuvre de la procédure accélérée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

Aucune des deux parties adverses n'a sollicité la poursuite de la procédure ni souhaité être entendue.

L'auditeur rapporteur a, en conséquence, demandé la mise en œuvre de l'article 14*quinquies* du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018 (ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.243.249), il revient dès lors d'apprécier si le deuxième moyen, qui a été considéré comme fondé par le rapport de l'auditeur rapporteur, justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé *via* la procédure accélérée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

V. Examen du deuxième moyen

Dans ce moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'exception d'illégalité, la partie requérante fait valoir ce qui suit :

« Il ressort expressément de la motivation de la décision de Bruxelles Environnement implicitement confirmée par Collège d'environnement que l'élément de récidive a été pris en considération :

> "considérant que pour les mois où une augmentation d'au moins 20 % du nombre d'infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises aux mêmes mois d'au moins une des trois années précédentes a été constatée,

l'élément de récidive est pris en considération (voir colonne C 10 du tableau n° 2 en annexe)".

Bruxelles Environnement a ainsi fait application de l'article 52 du Code de l'inspection, qui fait de l'établissement antérieur d'un procès-verbal constatant une infraction similaire l'élément permettant d'aggraver l'amende administrative :

"Si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, le montant maximal prévu à l'article 45, alinéa 3, peut être doublé".

Or, jusqu'au 4 octobre 2020, l'article 52 du Code de l'inspection était inconstitutionnel.

Par son arrêt n° 73/2020, la Cour constitutionnelle a dit pour droit :

"l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne soumet pas son application à l'existence d'une décision préalable définitive imposant une amende administrative, c'est-à-dire une décision qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours".

Ensuite, par son arrêt n° 125/2021, la Cour constitutionnelle a annulé l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 sans maintien des effets. Cette disposition a donc disparu de l'ordonnancement juridique *ab initio*.

Dans ses arrêts n^{os} 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2020, Votre Conseil a jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 vaut pour l'article 52 du Code de l'inspection qui fait également de l'établissement d'un procès-verbal constatant une infraction l'élément permettant d'aggraver l'amende administrative.

La décision de Bruxelles Environnement du 13 octobre 2017 implicitement confirmée par le Collège d'environnement a donc fait application d'une disposition qui viole les articles 10 et 11 de la Constitution. L'inconstitutionnalité de la disposition législative appliquée implique celle de la décision de Bruxelles Environnement du 13 octobre 2017 et de sa confirmation implicite.

En toute hypothèse, la décision de Bruxelles Environnement implicitement confirmée par Collège d'environnement considère que l'établissement d'un procès-verbal constatant une infraction similaire antérieure permet d'aggraver l'amende administrative.

Or, par ses arrêts n^{os} 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2020, Votre Conseil a jugé que :

"En application des articles 10 et 11 de la Constitution tels qu'interprétés par la Cour constitutionnelle, la partie adverse ne peut, dans le cadre de ses pratiques administratives d'individualisation des amendes administratives, donner à la notion de récidive un sens différent de celui qui lui est reconnu en droit pénal pour les amendes pénales susceptibles d'être infligées pour les mêmes faits".

La décision de Bruxelles Environnement du 13 octobre 2017 implicitement confirmée par le Collège d'environnement a donc été prise en violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il en est de même de la décision implicite du Collège d'environnement.

Le [deuxième] moyen est donc fondé ».

Dans son mémoire en réponse, la première partie adverse fait valoir ce qui suit :

« 32. La partie adverse reconnaît que le moyen est fondé, dans la mesure où la décision de Bruxelles Environnement du 13 octobre 2017 contient une majoration pour cause de récidive irrégulière. Cette illégalité ne justifie cependant pas l'annulation de l'intégralité de l'acte attaqué.

33. En effet, contrairement aux arrêts n^{os} 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022 qui concernaient des décisions explicites du Collège d'environnement, le présent recours concerne une décision implicite du Collège d'environnement, qui confirme une décision de Bruxelles Environnement du 13 octobre 2017.

Or, la jurisprudence de Votre Conseil sur la non-sécabilité des amendes infligées par le Collège d'environnement n'est pas applicable en l'espèce.

a. La motivation de Vos arrêts n^{os} 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022

34. Bien que Votre Conseil d'État a systématiquement annulé la totalité des amendes en cause dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts n^{os} 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022, la motivation de ces annulations n'est pas unique : trois motifs distincts peuvent être retrouvés dans Vos arrêts :

- Premièrement, lorsque la décision explicite du Collège d'environnement ne reprenait pas, dans sa motivation, les tableaux de Bruxelles Environnement listant le détail du montant de l'amende et la majoration précise de certains montants pour cause de récidive, Votre Conseil s'est retranché derrière le fait que le Collège d'environnement n'avait peut-être pas appliqué la même méthodologie de calcul que Bruxelles Environnement :

[...]

- Deuxièmement, lorsque la décision du Collège d'environnement expliquait, dans sa motivation, que la majoration appliquée par Bruxelles Environnement ne pouvait être qualifiée de véritable "récidive légale", Votre Conseil a également estimé que l'interprétation du Collège d'environnement étant erronée, l'acte ne faisait pas la distinction entre le moyen de l'amende de base et le montant de l'amende majorée en raison de la récidive :

[...]

- Troisièmement, lorsque la décision du Collège reprenait intégralement le tableau de Bruxelles Environnement, avec le détail explicite de la partie récidive et de la partie non-récidive, Votre Conseil a adopté une approche très formaliste en considérant qu'il était nécessaire que le dispositif fasse la différence entre le montant de base de l'amende et le montant avec récidive :

[...]

35. Adoptant une approche très formaliste, et sur avis contraire de l'Auditeur, Votre Conseil a donc considéré que les décisions explicites du Collège d'environnement ne pouvaient pas être annulées partiellement mais devaient l'être totalement.

b. La décision de Bruxelles Environnement en cause dans le présent litige.

36. Comme le souligne la requérante, la requête en annulation dans la présente affaire est dirigée contre deux décisions "qui constituent les deux éléments concourant à infliger à la requérante une amende administrative". Dans la mesure où le Collège d'environnement n'a pas pris de décision explicite, mais a seulement confirmé implicitement la décision de Bruxelles Environnement, il revient à Votre Conseil de contrôler la légalité de la décision de Bruxelles Environnement du 13 octobre 2017 (pièce n° 12).

37. Or, pour cet acte, aucun des raisonnements de Vos arrêts n^{os} 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022 n'est transposable :

- Il ne peut être question de deux méthodes de calcul différentes, puisque seul Bruxelles Environnement s'est prononcée en l'espèce ;

- Bruxelles Environnement n'a pas cherché à disqualifier la majoration pour cause de récidive de "récidive légale" (sa décision faisant directement référence au concept de récidive) ;

- Le dispositif de Bruxelles Environnement mentionne clairement, à l'inverse des décisions '*in globo*' du Collège d'Environnement annulées intégralement pour ce motif, qu'il y a dans le montant de l'amende un montant de base "C10" et un montant majoré pour cause de récidive "C11" (pièce n°12) :

> "Article 1 :
>
> Une amende administrative alternative est infligée à charge de la compagnie aérienne Kalitta Air LLC. Elle s'élève à 22.188 euros et se calcule comme repris dans le tableau n° 2 en annexe (colonnes C10 et C11)".

38. En outre, l'annexe ("tableau n° 2") de la décision de Bruxelles Environnement du 13 octobre 2017 (pièce n° 12) montre clairement la partie correspondant au montant de base de l'amende et celle relative au montant correspondant à la majoration pour cause de récidive.

39. En l'espèce, le montant de la majoration pour cause de récidive est donc clairement identifiable, à savoir 2.853 euros. Ce montant n'est pas indivisible du montant de base de l'amende de 19.335 euros :

Date de l'amende	Montant	Montant de l'amende sans récidive (colonne "C10")	Partie récidive de l'amende
13/11/2017	22.188 €	19.335 €	2.853 €

40. Votre Conseil est légalement habilité à procéder à l'annulation partielle de l'acte attaqué, à savoir l'annulation de la seule majoration pour cause de récidive. Il ne peut s'agir ici d'une réformation.

41. La partie adverse rappelle que, dans un arrêt du 30 novembre 2021, la Cour d'appel de Bruxelles (pièce complémentaire 18), se prononçant dans le cadre de l'appel d'un jugement du juge des saisies du 8 janvier 2018 relatif à une contrainte délivrée par Bruxelles Fiscalité pour le recouvrement d'une amende devenue définitive infligée à la compagnie Kalitta Air, a en effet considéré que :

> "La Région demande de prendre acte de ce qu'elle renonce à percevoir par contrainte le montant des amendes correspondants à la majoration de celles-ci

pour cause de récidive de sorte que les montants réclamés sont les suivants (...).

Kalitta invoque l'incompétence de la Région pour modifier (la motivation/la description des) (les) contraintes litigieuses. La demande de la Région ne tend pas à la modification desdites contraintes et/ou de leur description/motivation. Le fait de renoncer au montant correspondant à la majoration des montants réclamés par contrainte n'équivaut pas à une demande en réformation des décisions sous-jacentes des contraintes. La Région réclame un montant inférieur à celui de l'amende infligée.

Quant au défaut de précision allégué du montant de l'augmentation dans les décisions qui fondent les contraintes litigieuses, il n'empêche pas de renoncer à une partie du montant initialement réclamé pour autant que les montants à déduire peuvent être déterminés au moment de la renonciation ce qui est le cas ici à partir de la méthode de calcul et des données qui ont servi de base aux calculs.

Ce faisant, la Région a précisé à suffisance de droit les montants à déduire ainsi que leur calcul.

Vu ce qui précède, rien ne s'oppose à ce qu'il soit pris acte de la renonciation de la Région".

Dans cet arrêt, la Cour d'appel de Bruxelles considère que la renonciation de la Région de Bruxelles-Capitale à la majoration pour cause de récidive des amendes infligées à la compagnie aérienne est possible sans qu'il s'agisse d'une réformation de la décision initiale d'infliger l'amende, dès lors que la majoration pour cause de récidive est clairement identifiable et sécable du montant principal de l'amende.

42. Vu ce qui précède, la partie adverse demande donc à Votre Conseil de n'annuler l'acte attaqué qu'en ce qu'il impose une amende d'un montant supérieur au total des sommes reprises dans la colonne "C10" du tableau repris dans la décision de Bruxelles Environnement, à savoir un montant supérieur à 19.335 euros, et de rejeter le recours pour le surplus ».

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur considère que ce moyen est fondé dans les termes suivants :

« 1. La décision de l'IBGE du 13 octobre 2017 et sa confirmation implicite par le Collège d'environnement constituent les deux éléments concourant à infliger à la partie requérante une amende administrative.

2. La décision de l'IBGE du 13 octobre 2017, confirmée implicitement par le Collège d'environnement, s'appuie sur le motif selon lequel "[…] pour les mois où une augmentation d'au moins 20 % du nombre des infractions commises par rapport au nombre d'infractions commises aux mêmes mois d'au moins une des trois années précédentes a été constatée, l'élément de récidive est pris en considération […]".

3. Dans ses arrêts n^{os} 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022, le Conseil d'État a jugé fondés les moyens concernant l'application des règles visées à l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999, reprises ensuite à l'article 52 du Code de l'inspection.

4. Cette jurisprudence a été confirmée dans les arrêts du Conseil d'État Transportes Aereos Portugueses n° 255.900 du 24 février 2023 et Kalitta Air n° 258.837 du 16 février 2024.

5. Le moyen examiné reprend une critique de légalité identique en substance à celle tranchée par les arrêts précités. La première partie adverse reconnaît le moyen fondé. La seconde partie adverse n'y a pas répondu.

6. Il n'y a pas lieu de répondre favorablement à la demande de la première partie adverse formulée dans le dispositif de son mémoire en réponse d'annuler la seule partie de la décision de l'IBGE du 13 octobre 2017 relative à la récidive.

Cette demande ne se concilie ni avec la jurisprudence précitée du Conseil d'État qui a prononcé l'annulation intégrale de l'amende administrative infligée ni avec l'existence de la décision implicite également attaquée confirmant la décision susmentionnée du 13 octobre 2017.

Dès lors qu'il est admis par la jurisprudence du Conseil d'État que les deux décisions attaquées constituent les deux éléments concourant à infliger l'amende administrative, elles doivent recevoir le même sort. Or l'annulation partielle d'une décision implicite est impossible, tant en fait qu'en droit.

Le moyen est fondé. ».

Aucune des deux parties adverses n'a demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et n'a déposé de dernier mémoire pour contester le point de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elles n'ont pas non plus demandé à être entendues.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur rapporteur.

Le deuxième moyen est fondé. Il justifie l'annulation des actes attaqués en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14*quinquies* du règlement général de procédure.

VI. Indemnité de procédure

Dans ses écrits de procédure, la partie requérante sollicite une « indemnité de procédure de base indexée », à la charge des parties adverses. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du Fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement du 13 octobre 2017 infligeant à la société de droit de l'État du Michigan Kalitta Air LLC une amende administrative alternative de 22.188 euros 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 entre janvier et avril 2016 ainsi que la décision implicite du collège d'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale qui confirme cette décision sont annulées.

Article 2.

Les parties adverses supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 18 février 2025, par la XVe chambre du Conseil d'État, composée de :

Élisabeth Willemart,	conseillère d'État, présidente f.f.,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Frédéric Quintin	Élisabeth Willemart