

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.239 du 25 juin 2026

A. 242.860/XV-6069

En cause : **la société anonyme
BRUSSELS AIRLINES,**
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocate,
avenue Louise, 251, boîte 19
1050 Bruxelles,

contre :

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, par la voie électronique, le 2 septembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Collège d'environnement du 1^{er} juillet 2024 de confirmer l'amende administrative alternative de 125.000 euros [qui lui a été infligée] le 10 mai 2019 par le Fonctionnaire Dirigeant de Bruxelles Environnement ».

II. Procédure

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. Philippe Nicodème, 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 parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 mars 2026.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Tamara Leidgens, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Zoé Lejeune, *loco* M^e François Tulkens, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

1. La partie requérante est une compagnie aérienne exploitant une ligne aérienne au départ et à destination de l'aéroport de Bruxelles-National.

2. Les 15 mars, 29 mars, 25 avril et 6 juin 2018, des agents de l'IBGE, (Institut bruxellois pour la Gestion de l'environnement, désormais Bruxelles Environnement), dressent des procès-verbaux à charge de la partie requérante pour méconnaissance des articles 2, 31 et 42 du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, pour non-respect des valeurs limites fixées pour le bruit des avions en application de l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain et de l'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien.

3. Entre le 19 mars 2018 et le 7 juin 2018, les procès-verbaux et les rapports de mesures sont transmis à la partie requérante et au Parquet de Bruxelles.

4. Le procureur du Roi décide de ne pas poursuivre les infractions en cause.

5. Par un courrier du 8 février 2019, Bruxelles Environnement informe la partie requérante qu'il est en droit de lui infliger une amende administrative alternative.

6. Le 18 avril 2019, la partie requérante adresse un mémoire en défense à Bruxelles Environnement.

7. Le 10 mai 2019, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement inflige à la partie requérante une amende administrative de 125.000 euros.

8. Le 8 juillet 2019, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours en réformation contre la décision de Bruxelles Environnement.

9. Le 23 septembre 2019, une audition de la partie requérante se tient devant le collège d'Environnement.

10. Le 18 novembre 2019, le collège d'Environnement confirme la décision du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement infligeant à la partie requérante une amende administrative de 125.000 €.

Le 20 janvier 2020, la partie requérante introduit au Conseil d'État un recours en annulation contre la décision qui précède.

11. Le 1^{er} juillet 2024, le collège retire sa décision du 18 novembre 2019 et prend une nouvelle décision confirmant la décision du 10 mai 2019 du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement infligeant une amende administrative alternative de 125.000 euros.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Demande de mise en œuvre de l'article 51 du règlement général de procédure

IV.1. Thèses des parties

1. Le 2 mars 2026, la partie requérante a déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État une requête intitulée « Demande de mise en œuvre de l'article 51 du règlement général de procédure » dans laquelle elle informe le Conseil d'État qu'elle s'est inscrite en faux civil contre les procès-verbaux qui ont justifié la mise en œuvre de la procédure ayant abouti à lui infliger une amende administrative.

Elle l'invite, en conséquence, à titre principal, à annuler l'acte attaqué « pour violation de l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 et, partant, pour incompétence de l'auteur de l'acte » et, à titre subsidiaire, à surseoir à statuer en attendant une

décision des instances judiciaires compétentes sur l'inscription en faux civil relative à ces procès-verbaux.

2. À l'audience, la partie adverse a indiqué qu'il n'y a pas lieu d'attendre une décision des juridictions de l'ordre judiciaire sur l'inscription en faux civil introduite par la partie requérante pour statuer sur le présent recours en annulation.

Elle a affirmé que les sonomètres utilisés par Bruxelles Environnement sont fiables et a conclu qu'aucune raison ne justifie la mise en œuvre de l'article 51 du règlement général de procédure.

IV.2. Appréciation

Il se déduit de l'argumentation de la partie adverse qu'elle ne renonce pas à se prévaloir des procès-verbaux de constat d'infractions.

Toutefois, le deuxième moyen, relatif à la composition du collège d'Environnement et par conséquent à la compétence de l'auteur de l'acte, peut être examiné sans avoir égard à ces procès-verbaux.

Il y a donc lieu d'examiner, à titre principal, le deuxième moyen de la requête.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris 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, incompétence de l'auteur de l'acte ».

La partie requérante relève que la composition effective du collège d'Environnement lors de son audition du 23 septembre 2019 est différente de celle lors de la réfection attaquée du 1^{er} juillet 2024.

Elle considère que l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 visé au moyen est violé puisqu'il dispose que la composition effective du Collège d'environnement ne peut pas varier d'une séance à l'autre.

Dans son mémoire ampliatif, elle relève, à titre principal, qu’au jour de la réfection attaquée, le Collège d’environnement n’était pas composé comme il l’était lors de l’audition du 23 septembre 2019. Elle s’autorise de l’arrêt n° 232.234 du 17 septembre 2015 qui a jugé que « la requérante a un intérêt légitime à ce que la décision qui la concerne soit adoptée par les personnes qui l’ont entendue et qui, aux termes de la réglementation applicable, devaient en délibérer toutes ensemble » et de l’arrêt n° 212.328 du 30 mars 2011 selon lequel « [l]es droits de la défense ne doivent pas être appliqués différemment sous prétexte que l’acte attaqué s’inscrit dans le cadre d’une procédure de réfection d’un acte annulé par le Conseil d’État ».

Elle précise, à titre subsidiaire, que la composition du collège a varié lors de la phase qui a conduit à l’adoption de sa décision du 18 novembre 2019. Elle considère aussi qu’il n’est pas établi, en l’absence de la production des procès-verbaux, que la composition du collège n’a pas varié au cours des réunions ultérieures lors desquelles il a réexaminé ce dossier à la lumière des arrêts n^{os} 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022 du Conseil d’État, a délibéré et a confié à F.H. le soin de préparer le projet de décision qui a été approuvé le 1^{er} juillet 2024.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir ce qui suit :

« Les arguments de Monsieur l’Auditeur ne résistent pas à l’analyse.

Le remplacement de plusieurs des membres du Collège d’environnement qui avaient auditionné la requérante le 23 septembre 2019 n’empêchait pas l’adoption d’une décision de réfection dans le respect de l’article 7 précité, qui est une “disposition claire et rigoureuse”.

Il était au contraire parfaitement possible, pour le Collège d’environnement nouvellement composé d’adopter une décision de réfection dans le respect de l’article 7 de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1993 relatif au Collège d’environnement : il lui aurait suffi d’utiliser la possibilité de reprendre la procédure *ab initio* !

L’acte attaqué a donc été pris en 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

Par ailleurs, l’absence de dépôt du dossier administratif prive la requérante de la possibilité de vérifier si le Collège d’environnement a connu du dossier de la requérante.

La requérante observe que, à la suite des enseignements des arrêts du Conseil d’État n^{os} 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022, le Collège d’environnement s’est spontanément ressaisi du dossier pour procéder au retrait et à la réfection de sa décision initiale.

L’absence de dépôt du dossier administratif empêche la requérante de vérifier si, comme elle le pense, le Collège a connu de son dossier entre le 20 octobre 2022 et le jour de l’adoption de la décision querellée, ce que la partie adverse n’a pas contesté.

La requérante et le Conseil d'État sont empêchés de vérifier le respect de l'article 7 précité, qui ne se présume pas.

Si la partie adverse ne dépose pas le dossier administratif complet, il y aura donc lieu d'annuler l'acte attaqué, à tout le moins :

- pour violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État étant privé de la possibilité d'exercer le contrôle de pleine juridiction que requiert cette disposition à défaut de disposer des documents nécessaires permettant d'apprécier la légalité de l'acte attaqué, et ;
- pour violation des principes des droits de la défense et du contradictoire, la requérante étant privée de la possibilité d'exercer pleinement ses droits de la défense ;
- pour 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, la partie adverse n'apportant pas la preuve de son respect. ».

V.1.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse conteste l'argument de la partie requérante selon lequel la composition du collège d'Environnement aurait pu changer lors de réunions antérieures à celle du 1^{er} juillet 2024. Elle soutient que la désignation du membre rapporteur ne relève pas du collège d'Environnement, mais du président du collège, conformément aux articles 10 et 11 de l'arrêté du 3 juin 1993 précité. Elle en déduit que cette désignation ne constitue pas une réunion au cours de laquelle le Collège a « connu » du dossier au sens de l'article 7 du même arrêté.

Elle fait valoir qu'aucun texte législatif ou réglementaire n'impose au président d'organiser une séance particulière pour désigner un membre rapporteur. Elle ajoute, en se référant à l'arrêt n° 243.777 du 21 février 2019 que le collège d'Environnement n'est pas tenu d'organiser un nombre déterminé de réunions pour examiner un dossier. Elle invoque également l'enseignement de l'arrêt n° 232.234 du 17 septembre 2015, dont elle déduit que la question d'un changement de composition ne se pose que lors des réunions où le collège a effectivement connu du dossier, et non lorsqu'il se borne à entériner un procès-verbal ou à confirmer une décision provisoirement arrêtée.

Elle affirme qu'à plus forte raison, une éventuelle réunion limitée à la désignation d'un membre rapporteur ne peut être regardée comme une réunion au cours de laquelle le collège aurait effectivement connu du dossier. Elle précise que la réfection attaquée s'est bornée à retirer la part de l'amende majorée pour cause de récidive et que, dans les dossiers similaires, le collège n'a pas réanalysé le fond, le secrétariat ayant seulement calculé le nouveau montant de l'amende dans le cadre de son soutien au membre rapporteur.

Elle estime enfin qu'il n'est pas nécessaire de produire un éventuel procès-verbal relatif à la désignation du membre rapporteur, dès lors que la composition du

collège ne doit pas être examinée à ce stade et qu'un tel procès-verbal peut ne pas exister si la désignation est intervenue en dehors de toute réunion.

V.2. Appréciation

L'article 7 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1993 relatif au Collège d'environnement dispose comme 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, d'une part, que le collège d'Environnement 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 les réunions au cours desquelles un même dossier est examiné et une décision est prise (*negotium*). Cette exigence répond à l'essence même du fonctionnement d'un organe collégial comme l'est le collège d'Environnement, lequel est soumis à un certain nombre de contraintes procédurales qui ont pour but d'authentifier la « volonté collective » de cet organe comme une volonté unique à laquelle l'acte peut être imputé.

Il est de jurisprudence constante que la disposition de l'article 7 précité est rigoureuse et claire et qu'une partie requérante a un intérêt légitime à ce que la décision qui la concerne soit adoptée par les personnes qui l'ont entendue et qui, aux termes de cette disposition, devaient en délibérer toutes ensemble.

Par ailleurs, le retrait d'un acte administratif oblige l'administration, lorsqu'elle est tenue de statuer à nouveau, à reprendre la procédure soit *ab initio* soit à partir de la phase de la procédure administrative immédiatement antérieure à celle qui est entachée du vice constaté.

En l'espèce, l'illégalité à laquelle le retrait de la décision initiale du 18 novembre 2019 tend à remédier concerne l'application de l'article 52 du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, soit une augmentation de l'amende pour cause de récidive, alors qu'aucune des sanctions administratives

infligées lors des trois années antérieures à la partie requérante n'était définitive. La partie adverse était dès lors autorisée à reprendre la procédure juste après l'audition de la partie requérante par le collège d'Environnement. Lorsque l'autorité reprend la procédure au stade où l'illégalité a été constatée, les actes de procédure accomplis antérieurement subsistent.

Il ressort du procès-verbal de la séance du collège d'Environnement du 1^{er} juillet 2024, que la partie adverse a déposé dans le dossier administratif joint à son dernier mémoire, qu'au cours de celle-ci, les sept membres présents ont décidé de retirer la décision antérieure du 18 novembre 2019, ont délibéré à nouveau sur le recours administratif introduit par la partie requérante et ont décidé de confirmer la décision de première instance constatant une infraction aux normes de bruit en ne prenant plus en considération la récidive.

Certes, la composition du collège d'environnement n'était pas identique le 23 septembre 2019, lors de l'audition de la partie requérante, et le 1^{er} juillet 2024, lors de l'approbation du projet de décision de réfection. En effet, entre ces deux dates, les mandats de certains membres sont venus à échéance, d'autres ont démissionné et de nouveaux membres les ont remplacés. Dans ces circonstances, le principe de la continuité du service public impose de considérer que le remplacement de membres dont le mandat est venu à échéance ou qui ont démissionné entre deux réunions n'affecte pas la compétence du collège d'Environnement.

Toutefois, un membre du collège d'Environnement ayant participé à l'audition du 23 septembre 2019, et toujours en fonction, était absent lors de la réunion au cours de laquelle la décision de réfection a été adoptée. En conséquence, la composition effective du collège d'Environnement a varié d'une réunion à l'autre, sans que ce changement de composition puisse être justifié par le principe de continuité de service public.

Il en résulte que l'acte attaqué n'a pas été adopté par une autorité compétente.

Le deuxième moyen est fondé.

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.

VII. Indemnité de procédure

Dans ses écrits de procédure, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base indexé. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du collège d'Environnement du 1^{er} juillet 2024 de confirmer l'amende administrative alternative de 125.000 euros, infligée le 10 mai 2019 à la société anonyme Brussels Airlines par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte 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.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 25 juin 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly