

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.998 du 16 avril 2025

A. 228.077/XV-4083

En cause : **la société anonyme BRUSSELS AIRLINES,**
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 65/11
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 10 mai 2019, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collège d'Environnement du 11 mars 2019 [...] de confirmer la décision de Bruxelles Environnement du 23 avril 2014 [...] de lui infliger une amende administrative de 9.000 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 prétendument commises de juillet 2012 à octobre 2012 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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 notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2025.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Tamara Leidgens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} François Tulkens, Zoé Lejeune et Erim Açikgoz, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint, 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

1. Les 12 et 24 septembre, 29 octobre et 4 décembre 2012, les agents de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (IBGE – actuellement Bruxelles Environnement), dressent des procès-verbaux à la charge de la partie requérante pour méconnaissance de l'article 31 du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale (ci-après « Code de l'inspection »), 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 prévention et à la lutte contre le bruit et les vibrations en milieu urbain, alors applicable, et de l'article 2 de 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.

2. Entre le 13 septembre et le 5 décembre 2012, les procès-verbaux et les rapports de mesure sont transmis à la partie requérante et au Parquet de Bruxelles.

3. Le procureur du Roi prend la décision de ne pas poursuivre les infractions en cause.

4. Par un courrier du 5 novembre 2013, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (IBGE – actuellement Bruxelles Environnement) précise à la partie requérante qu'il est autorisé à entamer une procédure pouvant donner lieu à une amende administrative alternative pour les mêmes faits que ceux mentionnés dans les procès-verbaux précités. Il l'invite à présenter ses moyens de défense par écrit ou oralement.

5. Le 26 novembre 2013, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (IBGE – actuellement Bruxelles Environnement) adresse, en réponse à un courriel de la partie requérante du 13 novembre 2013, une copie des relevés sonométriques et des données brutes.

6. Le 23 décembre 2013, la partie requérante adresse un mémoire en défense à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (IBGE – actuellement Bruxelles Environnement).

7. Le 23 avril 2014, le fonctionnaire dirigeant de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (IBGE – actuellement Bruxelles Environnement) inflige à la partie requérante une amende administrative de 9.000 euros.

8. Le 23 juin 2014, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours en réformation contre la décision de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (IBGE – actuellement Bruxelles Environnement).

9. Le 25 août 2014, une audition de la partie requérante se tient à sa demande devant le collège d'Environnement.

10. Le 1^{er} septembre 2014, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (IBGE – actuellement Bruxelles Environnement) adresse des précisions au collège d'Environnement. Le 2 septembre 2014, la partie requérante répond aux précisions précitées.

11. Le 15 septembre 2014, le collège d'Environnement confirme la décision du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement infligeant à la partie requérante une amende administrative de 9.000 euros.

12. Par un arrêt n° 243.230 du 13 décembre 2018, le Conseil d'État annule la décision précitée du collège d'Environnement, l'acte attaqué ayant été adopté par une autorité incompétente dès lors qu'elle n'était pas régulièrement composée.

13. Le 18 janvier 2019, le collège d'Environnement demande à la partie requérante si elle souhaite être entendue.

14. Le 4 février 2019, le collège d'Environnement procède à l'audition des parties. La partie requérante lui transmet une note complémentaire.

15. Le 11 mars 2019, le collège d'Environnement confirme la décision du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement infligeant à la partie requérante une amende administrative de 9.000 euros. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Huitième moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le huitième moyen est pris de la « violation de l'article 7 de l'arrêté [du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] du 3 juin 1993 relatif au collège d'Environnement ».

La partie requérante indique que le dossier administratif doit établir que la composition effective du collège d'Environnement n'a pas varié entre toutes les séances au cours desquelles il a connu de cette affaire et qu'à défaut, l'acte attaqué est illégal. Elle estime que tel est le cas en l'espèce.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que lors de la séance du 4 février 2019, L.D. et O.K. étaient excusés alors que sept autres membres étaient présents, que, lors de la séance d'approbation du projet de décision du 11 mars 2019, O.K. et M.-F.L. étaient absents mais que cette dernière était présente à la séance d'audition et de délibération et qu'elle a approuvé le projet de décision par un courriel. Elle en déduit que l'article 7 précité, dont l'objectif est l'examen de l'ensemble du dossier par les mêmes personnes, a été respecté.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante estime qu'il résulte du dossier administratif que le collège d'Environnement a connu de son dossier au cours d'au moins deux séances successives et que la composition effective du collège a varié d'une séance à l'autre. Elle soutient que l'acte attaqué a été pris en violation de l'article 7 de l'arrêté du 3 juin

1993 puisque M.-F.L. a participé à l'audition des parties et à la délibération du dossier mais non à la relecture, à la correction et à l'approbation du projet de décision rédigé par son membre rapporteur. Elle s'autorise de l'arrêt n° 240.250 du 20 décembre 2017 qui considère que l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 est une disposition qui « est rigoureuse et claire ». Concernant le caractère régulier de la composition d'un organe collégial en cas de participation à la délibération par « *conference call* », elle renvoie à l'arrêt n° 218.578, du 21 mars 2012 qui a jugé qu'en l'absence de toute disposition qui l'organise, une communication à distance ne peut être considérée comme purement et simplement équivalente à la présence d'une personne lors de la réunion d'un organe collégial disposant de compétences de décision. Elle relève enfin que M.-F.L. a marqué son approbation sur le projet de décision deux jours après l'adoption de celle-ci et affirme que cela ne peut assurément être tenu pour valable.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse se réfère aux arrêts n^{os} 240.250 du 20 décembre 2017, 243.230 du 13 décembre 2018, 243.777 du 21 février 2019, 232.234 du 17 septembre 2015 et 247.927 du 26 juin 2020, dont elle retire les enseignements suivants quant à la composition du collège d'Environnement :

- l'ensemble des membres qui ont entendu une compagnie aérienne et ont délibéré de son dossier doivent prendre part à l'approbation de la décision finale ;
- les membres du collège qui ne sont pas présents à l'audition d'une compagnie aérienne ne peuvent pas connaître du dossier ultérieurement ;
- le collège d'Environnement n'est pas tenu d'organiser un nombre minimum ou maximum de réunions pour connaître d'un dossier ;
- les exigences de composition identique du collège lors de réunions successives (pour le traitement d'un même dossier) ne ressortent pas d'un principe général de droit, mais uniquement de l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 ;
- la décision qui se borne à entériner un procès-verbal ou à confirmer une décision provisoirement arrêtée ne constitue pas une réunion au cours de laquelle le collège a « connu » du dossier ;
- l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 permet aux membres du collège d'Environnement de marquer leur accord sur un projet de décision par le biais de courriers électroniques ;
- lorsqu'un ou plusieurs membres sont invités à approuver un projet de décision par courriel, l'absence d'observations au-delà d'un délai raisonnable peut être interprétée comme un accord sur le projet ;
- l'ensemble des membres qui ont connu d'un dossier (y compris ceux qui se sont abstenus ou qui ont voté contre la décision) doivent pouvoir avoir connaissance de la décision finale (*instrumentum*).

Elle ajoute que lors de la séance du 4 février 2019 (audition et délibération) sept membres étaient présents et que lors de la séance du 11 mars 2019 (correction et approbation du projet de décision), les mêmes membres, à l'exception de M.-F.L., ont approuvé le projet de décision, M.-F.L. validant ce projet par un courrier électronique du 13 mars 2019. Elle en déduit que la composition du collège d'Environnement n'a pas varié aux différents stades de traitement du dossier.

Elle soutient que la date de la décision du 11 mars 2019 est une simple erreur matérielle, celle-ci n'ayant pu « exister que lorsque l'ensemble des membres du collège d'Environnement présents lors de l'audition de la requérante et de la délibération ont pu approuver l'*instrumentum* de la décision finale », qui n'a pu avoir de conséquence sur la légalité de celle-ci. Elle rappelle que la mention de la date sur une décision n'est ni une formalité substantielle ni une formalité prescrite à peine de nullité. Par ailleurs, elle souligne que la décision attaquée est intervenue avant l'expiration du délai dont disposait le collège d'Environnement et que seule la date de notification de la décision est importante pour la compagnie aérienne en ce qu'elle déclenche le délai de recours au Conseil d'État.

IV.2. Appréciation

L'article 7 de l'arrêté du Gouvernement 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 la composition effective ne varie pas de l'une à l'autre ».

L'article 6 du même arrêté dispose comme il 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 deux 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 imputer l'acte.

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.

S'il peut se concevoir que le collège délibère, dans un premier temps, sans avoir un projet de décision préparé par l'un de ses membres, il convient alors de soumettre, dans un second temps, la décision finale (*negotium* et *instrumentum*) une nouvelle fois aux membres constituant le collège.

Enfin, il peut être admis qu'un membre du collège d'Environnement ayant participé au délibéré de la décision (*negotium*) avec les autres membres qui ont connu du dossier, marque ultérieurement son accord sur un projet de décision (*instrumentum*) par un courriel envoyé dans le délai accordé par le secrétariat du collège.

En l'espèce, le collège d'Environnement a tenu des séances les 4 février et 11 mars 2019 pour connaître du recours introduit par la partie requérante à l'encontre de l'amende administrative qui lui avait été infligée.

Il ressort des procès-verbaux joints au dossier administratif que six membres, dont M.-F.L., étaient présents à la séance du 4 février 2019 au cours de laquelle la partie requérante a été auditionnée et la décision de confirmer l'amende administrative (*negotium*) a été prise, et que M.-F.L. était absente à la séance du 11 mars 2019 au cours de laquelle le projet de décision a été corrigé et approuvé (*instrumentum*). Par ailleurs, il ressort du dossier administratif que M.-F.L. a approuvé le projet de décision, tel que corrigé et approuvé par les cinq autres signataires, par un courriel du 13 mars 2019. Toutefois, l'acte attaqué étant daté du 11 mars 2019, l'approbation par ce membre est postérieure à l'adoption de cet acte.

La thèse de la partie adverse, développée au stade du dernier mémoire, selon laquelle la mention de M.-F.L. comme signataire de l'acte attaqué implique que celui-ci n'a été pris que le 13 mars 2019 et que la mention du 11 mars 2019 est une simple erreur matérielle ne peut être accueillie, dès lors qu'elle ne trouve pas appui dans les pièces du dossier administratif.

L'acte attaqué a dès lors été adopté par une autorité incompétente.

Le huitième moyen est en conséquence fondé.

V. 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.

VI. Indemnité de procédure

Dans une note de liquidation de dépens déposée sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 3 février 2025, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure au taux de base indexé de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de 770 euros sollicité.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du collège d'Environnement du 11 mars 2019 confirmant la décision de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (IBGE – actuellement Bruxelles Environnement) du 23 avril 2014 d'infliger à la requérante une amende administrative de 9.000 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 est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 avril 2025, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly