

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.000 du 16 avril 2025

A. 228.950/XV-4203

En cause : **la société de droit étranger ATLAS AIR,**
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 29 août 2019, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collège d'Environnement du 24 juin 2019 [...] de confirmer la décision de Bruxelles-Environnement du 29 janvier 2019 [...] de lui infliger une amende administrative 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 [...] commises de septembre 2017 à décembre 2017 et de fixer le montant de cette amende administrative à 6.970 euros ».

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 26 octobre et 23 novembre 2017, 22 et 29 janvier 2018, 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^o, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la prévention et à la lutte contre le bruit et les vibrations en milieu urbain 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 30 octobre 2017 et le 1^{er} février 2018, 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 19 octobre 2018, 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 23 novembre 2018, Bruxelles Environnement adresse à la partie requérante, à la suite du courriel de celle-ci du 6 novembre 2018, une copie des données BAC et Belgocontrol brutes ainsi que le relevé du nombre de vols en infraction pour la période concernée. En revanche, la liste des vols en infraction ne lui est pas délivrée pour des motifs de confidentialité et de bon fonctionnement de la justice.

6. Le 7 janvier 2019, la partie requérante adresse un mémoire en défense à Bruxelles Environnement.

7. Le 30 janvier 2019, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement inflige à la partie requérante une amende administrative de 6.970 euros.

8. Le 29 mars 2019, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours en réformation contre la décision de Bruxelles Environnement du 30 janvier 2019.

9. Le 27 mai 2019, une audition de la partie requérante se tient devant le collège d'Environnement.

10. Le 24 juin 2019, le collège d'Environnement prend la décision de confirmer la décision du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement et inflige à la partie requérante une amende administrative de 6.970 euros. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Neuvième moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante prend un neuvième moyen de la « violation de l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 relatif au collège d'Environnement ».

Elle soutient qu'en application de la disposition précitée, 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, la décision prise est illégale. Elle affirme que tel est le cas en l'espèce, la composition du collège d'Environnement ayant varié.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que lors de la séance du 27 mai 2019 du collège d'Environnement au cours de laquelle ont eu lieu l'audition et la délibération, six membres étaient présents. Elle affirme que, lors de la séance du 17 juin 2019, les mêmes membres ont corrigé et approuvé sans réserve le projet de décision sur lequel ces membres avaient déjà délibéré et ont décidé de reporter l'approbation finale et formelle du projet à la prochaine séance. Elle précise que J.S., présent lors de l'audition et de la délibération, a approuvé le projet de décision lors de la séance du 24 juin 2019 et que le collège a corrigé et approuvé les projets en l'absence de D.P. et de L.D. puisque ceux-ci n'étaient pas présents lors de l'audition. Elle conclut que l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 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 trois séances successives et que sa composition effective a varié de l'une à l'autre. Elle constate que le procès-verbal n°656 reprend les six membres présents lors de la séance du 27 mai 2019, que le procès-verbal n°658 fait apparaître que lors de la séance du 17 juin 2019 cinq membres de la séance précitée sont présents, J.S. étant absent et que le procès-verbal n°659 révèle que, lors de la séance du 24 juin 2019, trois membres de la première séance sont présents, M-F.L., V.D. et O.K. étant absents.

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, 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 27 mai 2019, ont eu lieu l'audition et la délibération et qu'étaient présents six membres du collège d'Environnement ; que lors de la séance du 17 juin 2019, cinq membres ont corrigé et approuvé sans réserve le projet de décision sur lequel ces membres avaient déjà délibéré mais que l'approbation finale de la décision a été reportée dès lors que J.S. était absent ; que lors de la séance du 24 juin 2019, J.S. présent lors de l'audition et de la délibération, a approuvé le projet de décision, corrigé et approuvé le 17 juin précédent. Elle en déduit que les membres qui ont auditionné et délibéré la décision le 27 mai 2019 (*negotium*) sont les mêmes que ceux qui ont approuvé le projet de décision (*instrumentum*), même si cette approbation est intervenue en deux temps. Elle affirme que l'article 7 précité n'impose pas que l'approbation de l'*instrumentum* soit concomitante pour l'ensemble des membres et que toute autre conclusion rendrait impossible le fonctionnement de cet organe collégial.

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 27 mai, 17 et 24 juin 2019 pour connaître du recours introduit par la partie requérante à l'encontre de l'amende administrative qui lui avait été infligée.

Il ressort du procès-verbal n° 656 que six membres, dont J.S., sont présents lors de la séance du 27 mai 2019 et que lors de celle-ci, il est procédé à l'audition de la partie requérante. En revanche, il n'est pas précisé qu'une délibération a lieu et qu'une décision est prise lors de cette séance. Par ailleurs, le procès-verbal n° 658 fait apparaître que lors de la séance du 17 juin 2019 cinq membres de la séance précitée sont présents, J.S. étant absent, et que les membres présents corrigent et

approuvent le projet de décision mais que « l'approbation finale » est reportée à la prochaine séance en raison de cette absence. Enfin, le procès-verbal n° 659 révèle que, lors de la séance du 24 juin 2019, trois membres de la première séance sont présents, M.-F.L., V.D. et O.K. étant absents, et que le projet de décision, « corrigé et approuvé le 17 juin 2019 par les membres concernés et présents lors de cette séance » est « approuvé ce jour par J.S. » et « définitivement approuvé ».

Il en résulte que les signataires de l'*instrumentum* n'ont collégialement délibéré ni lors de la séance du 27 mai 2019 au cours de laquelle il n'a été procédé qu'à l'audition de la partie requérante ni lors de la séance du 17 juin 2019 au cours de laquelle J.S. était absent ni lors de la séance du 24 juin 2019 à laquelle M.-F.L., V.D. et O.K. étaient absents.

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

Le neuvième 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

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 24 juin 2019 confirmant la décision de Bruxelles Environnement du 29 janvier 2019 d'infliger à la requérante une amende administrative de 6.970 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