

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.150 du 22 juin 2026

A. 238.026/XV-5274

En cause : **la société de droit allemand EUROPEAN AIR TRANSPORT LEIPZIG GmbH (EAT),**
ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocat,
avenue Louise 251 bte 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 26 décembre 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collègue d'Environnement du 2 novembre 2022 de confirmer la décision de la fonctionnaire dirigeante *ad interim* de Bruxelles Environnement du 15 juillet 2022 de déclarer la requérante coupable d'infractions à l'article 20, 4°, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 (dépassements des normes de bruit fixées par l'article 2 de l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par les avions) entre mai 2021 et août 2021 et de lui infliger une amende administrative alternative de 125.000 euros ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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 10 mars 2026.

Par un avis du 24 février 2026, l'affaire a été remise à l'audience du 17 mars 2026.

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

M^e Tamara Leidgens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Zoé Lejeune, *loco* M^e François Tulkens, avocat, 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 26 et 29 juillet 2021 ainsi que les 13 et 29 septembre 2021, des agents de 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 29 juillet 2021 et le 7 octobre 2021, 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 courrier signé le 10 mai 2022, Bruxelles Environnement précise à la partie requérante qu'il est en droit de lui infliger une amende administrative alternative. Il l'invite à présenter ses moyens de défense par écrit ou oralement.

6. Le 25 mai 2022, en réponse à un courrier du 24 mai 2022, Bruxelles Environnement indique à la partie requérante qu'elle dispose de toutes les données dont la réglementation impose la communication (procès-verbaux avec en annexe les rapports de mesures) et qu'en outre, un tableau de synthèse par mois des infractions constatées est disponible sur le site internet de Bruxelles Environnement. Les autres informations demandées ne sont pas communiquées dès lors que ces informations ne sont pas « détenues » par Bruxelles Environnement au sens de l'article 4, 8° et 10°, des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises.

7. Le 23 juin 2022, la partie requérante adresse un mémoire en défense à Bruxelles Environnement.

8. Le 15 juillet 2022, la fonctionnaire dirigeante *ad interim* de Bruxelles Environnement inflige à la partie requérante une amende administrative de 125.000 euros.

9. Le 7 septembre 2022, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours en réformation contre la décision de Bruxelles Environnement.

10. Par un courriel du 21 septembre 2022, elle indique au collège d'Environnement qu'elle ne sollicite pas d'audition.

11. Par un courrier du 10 octobre 2022, elle lui demande toutefois d'obtenir une série d'informations complémentaires auprès de Bruxelles Environnement qui les transmet par courrier électronique du 13 octobre 2022.

12. Lors de sa séance du 17 octobre 2022, le collège d'Environnement, composé de sept membres, L.D. étant absent, décide de confirmer l'amende administrative infligée par Bruxelles Environnement ainsi que son montant.

13. Lors de sa séance du 24 octobre 2022, le projet de décision n'étant pas finalisé, il est décidé que l'approbation de celle-ci se fera par courriel.

14. Le 25 octobre 2022, la partie requérante adresse une note au collège d'Environnement.

15. Par un courriel du 2 novembre 2022, le secrétariat du collège d'Environnement fait parvenir aux sept membres présents lors des séances des 17 et 24 octobre la dernière version du projet de décision à approuver. Il est précisé que cette version tient compte des derniers éléments reçus du conseil de la requérante. Il est demandé aux membres du collège d'Environnement de faire part des éventuelles remarques ou corrections avant « ce vendredi à 9h » et précisé qu'à défaut de réponse dans ce délai, il sera considéré que le projet est approuvé.

16. Par un courriel du 2 novembre 2022, V.D. indique qu'il marque son accord sur les modifications.

17. L'acte attaqué est daté du 2 novembre 2022.

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

IV.1. Thèses des parties

1 Le 16 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 infliger à la partie requérante 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 incompetence 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 n'a rien ajouté au sujet de la mise en œuvre de l'article 51 du règlement général de procédure.

IV.2. Appréciation

La partie adverse n'a pas indiqué renoncer à se prévaloir des procès-verbaux de constats d'infractions.

Toutefois, le quatorzième 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 quatorzième moyen.

V. Quatorzième moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Le mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante prend un nouveau moyen, le quatorzième de la « violation de l'article 49 du Code de l'inspection, violation des articles 6 et 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 relatif au Collège d'environnement, incompétence de l'auteur de l'acte, violation des principes de bonne administration, violation du droit à un recours effectif garanti par l'article 6, § 1^{er}, de la CEDH ».

La partie requérante affirme que l'examen du dossier administratif fait apparaître que le collège d'Environnement ne s'est pas réuni pour approuver le projet de décision et qu'il ne s'est pas réuni le jour de l'adoption de l'acte attaqué. Elle en déduit que l'acte a été adopté par la seule présidente.

Elle se réserve le droit de s'inscrire en faux contre l'acte attaqué.

V.1.2. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, elle ajoute ce qui suit (les notes de bas de page sont omises) :

« 206. À supposer que l'absence de réponse au courriel du 2 novembre 2022 du secrétariat du Collège d'environnement de six des membres du Collège d'environnement traitant du dossier pourrait être interprétée comme une approbation tacite de l'*instrumentum* au terme du délai qui y est indiqué - *quod non* - force est de constater que le terme du délai indiqué dans cet email du 2 novembre 2022 est le vendredi 4 novembre 2022.

La prétendue approbation tacite de l'*instrumentum* par six des sept membres du Collège (le 4 novembre 2022) est donc intervenue deux jours après la date de l'acte attaqué (le 2 novembre 2022).

Dans ces circonstances, il y a lieu de constater que l'acte attaqué a été adopté sans approbation de six des sept de ses membres.

Dans l'arrêt Ryanair, cette prétendue approbation tacite était intervenue avant l'adoption de l'acte attaqué.

Pour le surplus, la requérante vous renvoie à ce qui figure dans son mémoire en réplique.

Le moyen est fondé ».

V.1.3. 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 17 octobre 2022 (délibération), étaient présents sept membres, que, lors de la séance du 24 octobre 2022, le projet de décision n'ayant pu être finalisé, le collège a décidé que l'approbation finale de la décision se ferait par courriel ou à la prochaine séance en vue d'une notification au plus tard le 7 novembre 2022, que le 2 novembre, le secrétariat du collège a envoyé le projet de

décision finalisé aux membres du collège avec la précision qu'à défaut de réaction avant le vendredi 4 novembre à 9 heures, leur silence vaudrait approbation, que les membres n'ayant pas réagi, à l'exception de V.D., ils ont donc approuvé le projet de décision. Elle en déduit que la composition du collège d'Environnement n'a pas varié aux différents stades de traitement du dossier.

Elle soutient que six membres n'ayant pas réagi explicitement, leurs approbations tacites remontent bien au 2 novembre 2022.

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 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 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 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 17 et 24 octobre 2022 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 lors de ces deux séances, sept membres sont présents et qu'à la dernière séance, ils décident, que l'approbation se fera par courriel. Ces sept membres reçoivent le 2 novembre 2022, par courriel, le projet de décision adapté à la suite des derniers éléments reçus du conseil de la partie requérante et le secrétariat leur demande de faire part de leurs éventuelles remarques ou corrections « avant ce vendredi à 9h ». Le secrétariat précise dans son courriel qu'à défaut de réponse dans ce délai, il sera considéré qu'ils approuvent le projet de décision. Il n'est pas contesté que seul un destinataire de ce courriel a approuvé explicitement le projet.

L'acte attaqué est pris le 2 novembre 2022. Or, l'approbation implicite du projet de décision par certains membres, indiqués comme composant le collège d'Environnement qui a pris la décision attaquée, n'a pu intervenir qu'à la date du 4 novembre 2022, à 9 heures, à défaut de réponse de leur part au courriel précité du secrétariat. L'acte attaqué étant daté du 2 novembre 2022, l'approbation implicite par ces membres est postérieure à l'adoption de cet acte.

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

Le quatorzième 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 2 novembre 2022 confirmant la décision de Bruxelles Environnement du 15 juillet 2022 d'infliger à la partie requérante une amende administrative alternative de 125.000 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 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 juin 2026, 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