

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.177 du 23 juin 2026

A. 242.863/XV-6071

En cause : **la société de droit de la République de Singapour
SINGAPORE AIRLINES LIMITED,**

ayant élu domicile chez
M^e Tamara LEIDGENS, avocate,
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 2 septembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collège d'Environnement du 1^{er} juillet 2024 de confirmer en son principe l'amende administrative alternative que lui a infligé le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement par décision du 10 mai 2019, tout en réduisant son montant à 16.910 euros ».

II. Procédure

Le dossier administratif et le mémoire en réponse ont été déposés tardivement.

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 28 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 janvier 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^{es} François Tulkens et Zoé Lejeune, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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 et 29 mars 2018 et le 25 avril 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 de l'article 31 du 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 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 30 avril 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 11 février 2019, Bruxelles Environnement précise à la partie requérante qu'il est autorisé à entamer une procédure pouvant donner lieu à une amende administrative alternative et l'invite à présenter ses moyens de défense, par écrit ou oralement.

6. Le 17 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 19.560 euros.

8. Le 9 juillet 2019, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours en réformation contre cette décision.

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 19.560 euros.

11. Le 20 janvier 2020, la partie requérante introduit un recours en annulation contre cette décision.

12. Le 1^{er} juillet 2024, la partie adverse retire la décision du 18 novembre 2019.

Par une décision du même jour, le collège d'Environnement confirme en son principe la décision du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement mais estime l'argument développé par la partie requérante, selon lequel Bruxelles Environnement ne pouvait augmenter le montant de l'amende « pour récidive », est fondé et réduit par conséquent le montant de l'amende infligée à 16.910 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. Dans son dernier mémoire, introduit le 9 septembre 2025, la partie requérante a formulé une « 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.

2. Le 16 janvier 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 à nouveau 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.

3. À l'audience, la partie adverse indique que les procédures d'inscription de faux introduites feront l'objet d'une audience devant le tribunal de première instance de Bruxelles le 20 février 2026, qu'une audience de plaidoiries est prévue le 20 mai 2026 et que des décisions sont espérées en septembre 2026 mais qu'il pourrait y avoir des procédures en appel, voire en cassation. Elle estime qu'il n'y a pas lieu d'attendre une décision des juridictions judiciaires sur l'inscription en faux civil introduite par la partie requérante pour statuer sur le présent recours en annulation.

Elle affirme que les sonomètres utilisés par Bruxelles Environnement sont fiables et conclut 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'infraction.

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 écrit qu'il est établi que la composition effective du collège d'Environnement a varié au cours des réunions successives lors desquelles il a connu de ce dossier.

Elle avance qu'à une date inconnue et dans une composition inconnue, le collège d'Environnement s'est ressaisi du dossier, a délibéré, a corrigé et a approuvé le projet de décision rédigé par l'un de ses membres.

Elle précise que le 1^{er} juillet 2024, le collège d'Environnement, irrégulièrement composé, était incompétent.

Dans son mémoire ampliatif, la partie requérante 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 du Conseil d'État qui considère 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 » d'une part, et de l'arrêt n° 212.328 du 30 mars 2011 du Conseil d'État qui considère que « [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 d'Environnement a varié lors de la phase qui a conduit à l'adoption de la décision du 18 novembre 2019 du collège d'Environnement. Elle considère aussi qu'il n'est pas établi 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°s 254.790 à 254.810 du 20 octobre 2022 du Conseil d'État, il a délibéré et il 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, elle ajoute ce qui suit :

« Le fait que la composition du collège d'Environnement varie inévitablement au cours des années ne le prive pas de la possibilité d'adopter une décision de réfection dans le respect de l'article 7 précité, qui est une "disposition claire et rigoureuse", même des années plus tard.

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 13 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 ».

V.1.2. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, « concernant le changement de composition du collège d'environnement entre les séances du collège de 2019 et l'adoption de la réfection attaquée en 2024 », la partie adverse renvoie à son mémoire en réponse, lequel a cependant été déposé tardivement, et au rapport de l'auditeur.

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.

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, 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 qu'au cours de celle-ci, les sept membres présents ont décidé de retirer la décision antérieure du 18 novembre 2019 et ont délibéré à nouveau sur le recours administratif introduit par la partie requérante, avant de décider de confirmer la décision de première instance constatant une infraction aux normes de bruit, de ne plus prendre en considération la récidive et de diminuer en conséquence le montant de l'amende infligée.

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 et, à l'inverse, un membre du collège d'Environnement, auteur de la décision attaquée, était absent lors de l'audition précitée alors qu'il était déjà en fonction. 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 en son principe l'amende administrative alternative infligée à la partie requérante par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement le 10 mai 2019, tout en réduisant son montant à 16.910 euros 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 23 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