

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.179 du 23 juin 2026

A. 239.981/XV-5593

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 7 septembre 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collègue d'Environnement du 7 juillet 2023 de confirmer en son principe l'amende administrative alternative que lui a infligée le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement le 20 mars 2018, tout en réduisant son montant à 93.006 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 22 novembre et 13 décembre 2016 ainsi que les 19 janvier et 8 février 2017, 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 25 novembre 2016 et le 13 février 2017, 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 signé le 22 décembre 2017, l'IBGE 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 12 février 2018, la partie requérante adresse un mémoire en défense à l'IBGE.

7. Le 20 mars 2018, le fonctionnaire dirigeant de l'IBGE inflige à la partie requérante une amende administrative de 111.607 euros.

8. Le 18 mai 2018, la partie requérante introduit auprès du collège d'Environnement un recours en réformation contre la décision de l'IBGE.

9. Le 9 juillet 2018, une audition de la partie requérante se tient devant le collège d'Environnement.

10. Le 30 juillet 2018, le collège d'Environnement confirme la décision du fonctionnaire dirigeant de l'IBGE infligeant à la partie requérante une amende administrative de 111.607 euros.

11. Le 10 octobre 2018, la partie requérante introduit un recours en annulation contre la décision qui précède.

12. Le 7 juillet 2023, la partie adverse retire la décision du 30 juillet 2018.

Par une décision du même jour, le collège d'Environnement confirme en son principe la décision du fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement mais estime que 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 93.006 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 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'Etat 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 troisième 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 troisième moyen de la requête.

V. Troisième 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 ».

La partie requérante relève que la composition du collège d'Environnement lors de son audition du 9 juillet 2018 est différente de celle lors de la réfection attaquée du 7 juillet 2023.

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 en réplique, elle relève que le moyen est tiré de la composition de l'auteur de l'acte et qu'il est d'ordre public ; que l'intérêt au moyen n'est pas contestable.

Elle fait valoir que l'interprétation de la partie adverse est contraire au texte même de l'article 7 précité.

Elle s'autorise de l'arrêt n° 212.328 du 30 mars 2011 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 considère en tout état de cause que le dossier administratif établit que la composition du collège a varié au cours des réunions successives lors desquelles il a connu de ce dossier en 2018. Elle s'appuie pour ce faire sur les pièces n^{os} 14 à 16 du dossier administratif.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère aux développements de son mémoire en réplique.

V.1.2. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse estime que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen car l'annulation de l'acte attaqué aurait comme conséquence de faire renaître la décision retirée du 30 juillet 2018 qui lui est moins favorable.

Elle soutient qu'en tout état de cause, le moyen est manifestement non fondé ; que la composition d'un organe collégial est amenée à évoluer au cours du temps qui s'écoule au regard des événements de la vie (décès, démission, absence prolongée, etc.) ; que l'article 7 de l'arrêté du 3 juin 1993 précité ne peut s'interpréter dans le sens retenu par la partie requérante, qui plus est lorsque la réfection intervenue plusieurs années après l'adoption de l'acte initial est favorable à la partie requérante, comme en l'espèce.

Elle précise qu'il n'existe aucun principe absolu en vertu duquel la composition d'une autorité sanctionnatrice doit nécessairement être la même au moment de l'audition et au moment de la décision pourvu que l'autorité ait pu avoir connaissance des éléments ressortis d'une audition antérieure. Elle s'autorise de l'arrêt Ancu c./ Roumanie du 23 février 2021 de la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère aux développements de son mémoire en réponse.

V.2. Appréciation

Sur la recevabilité

Le moyen est relatif à la compétence de l'auteur de l'acte et est dès lors d'ordre public. La partie requérante ne doit pas démontrer son intérêt au moyen.

Par ailleurs, le présent recours est dirigé contre la décision confirmant l'amende administrative, tout en en réduisant le montant, et non contre la décision de retrait. Cela ressort à la fois de l'objet du recours, des développements relatifs à sa recevabilité et des moyens qui sont développés. Dès lors, y faire droit n'aurait pas pour effet de faire renaître la décision retirée.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

Sur le fond

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 30 juillet 2018 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 26 juin 2023 qu'au cours de celle-ci, les sept membres présents 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 (*negotium*).

Lors de la séance du 3 juillet 2023, six membres du collège d'Environnement, J.-L. I. se retirant et P.V. étant absent, ont approuvé le projet de décision et décidé de le soumettre pour approbation par courriel à P.V. Par un courriel du 4 juillet 2023, le secrétariat du collège d'Environnement a transmis le projet de décision à P.V. en lui demandant de lui faire part de ses remarques ou de ses corrections pour le 6 juillet à 18 heures au plus tard, en précisant qu'à défaut de réaction de sa part dans ce délai, il sera considéré qu'il approuve le projet de décision.

Certes, la composition du collège d'environnement n'était pas identique le 23 avril 2018, lors de l'audition de la partie requérante, et le 3 juillet 2023, 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 avril 2018, et toujours en fonction, était absent lors des réunions du 26 juin et du 3 juillet 2023 aux cours desquelles la décision de réfection a été adoptée et le projet approuvé 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 troisième 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 7 juillet 2023 de confirmer en son principe l'amende administrative alternative infligée à la partie requérante par le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement le 20 mars 2018, tout en réduisant son montant à 93.006 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